



First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

**SENATE OF CANADA**

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

*Chair:*  
The Honourable LISE BACON

Thursday, November 3, 2005  
Wednesday, November 23, 2005  
Thursday, November 24, 2005

**Issue No. 25**

**Fourth meeting on:**

Bill S-39, An Act to amend the National Defence Act,  
the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration  
Act and the Criminal Records Act  
and

**First (last) meeting on:**

Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code  
(trafficking in persons)  
and

**First (last) meeting on:**

Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code  
(proceeds of crime) and the Controlled Drugs and Substances Act  
and to make consequential amendments to another Act

**APPEARING:**

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

**INCLUDING:**

THE THIRTEENTH AND FOURTEENTH REPORTS  
OF THE COMMITTEE  
(Bill C-49 and Bill C-53)

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

**SÉNAT DU CANADA**

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Affaires juridiques  
et constitutionnelles**

*Présidente :*  
L'honorable LISE BACON

Le jeudi 3 novembre 2005  
Le mercredi 23 novembre 2005  
Le jeudi 24 novembre 2005

**Fascicule n° 25**

**Quatrième réunion concernant :**

Le projet de loi S-39, Loi modifiant la Loi sur la défense  
nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de  
renseignements sur les délinquants sexuels et  
la Loi sur le casier judiciaire  
et

**Première (dernière) réunion concernant :**

Le projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel  
(traite des personnes)  
et

**Première (dernière) réunion concernant :**

Le projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel  
(produits de la criminalité) et la Loi réglementant certaines  
drogues et autres substances et modifiant une  
autre loi en conséquence

**COMPARAÎT :**

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député,  
ministre de la Justice et procureur général du Canada

**Y COMPRIS :**

LES TREIZIÈME ET QUATORZIÈME RAPPORTS  
DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-49 et le projet de loi C-53)

**TÉMOINS :**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lise Bacon, *Chair*

The Honourable J. Trevor Eyton, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Milne
* Austin, P.C.	Mitchell
(or Rompkey, P.C.)	Nolin
Bryden	Ringuette
Cools	Rivest
Joyal, P.C.	Sibbeston
* Kinsella	
(or Stratton)	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Dallaire substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*November 21, 2005*).

The name of the Honourable Senator Mitchell added (*November 21, 2005*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Dallaire (*November 23, 2005*).

The name of the Honourable Senator Baker, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Sibbeston (*November 24, 2005*).

The name of the Honourable Senator Sibbeston substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*November 24, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Lise Bacon

*Vice-président* : L'honorable J. Trevor Eyton  
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Milne
* Austin, C.P.	Mitchell
(ou Rompkey, C.P.)	Nolin
Bryden	Ringuette
Cools	Rivest
Joyal, C.P.	Sibbeston
* Kinsella	
(ou Stratton)	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Dallaire est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 21 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Mitchell est ajouté (*le 21 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Dallaire (*le 23 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Baker, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Sibbeston. (*le 24 novembre 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Sibbeston est substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 24 novembre 2005*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract of the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 1, 2005:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Jaffer, seconded by the Honourable Senator Cordy, for the second reading of Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code (trafficking in persons).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Fox, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract of the *Journals of the Senate*, of Tuesday, November 22, 2005:

Second reading of Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code (proceeds of crime) and the Controlled Drugs and Substances Act and to make consequential amendments to another Act.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 1<sup>er</sup> novembre 2005 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Jaffer, appuyée par l'honorable sénateur Cordy, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Fox, C.P., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 22 novembre 2005 :

Deuxième lecture du projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (produits de la criminalité) et la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et modifiant une autre loi en conséquence.

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, November 3, 2005  
(53)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Bryden, Cools, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Pearson and Rivest (9).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Robin MacKay and Margaret Young, Analysts.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 15, 2005, the committee continued its consideration of Bill S-39. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 24.*)

**WITNESSES:**

*Department of Justice Canada:*

Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Bill Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

*National Defence:*

Colonel Dominic McAlea, Deputy Judge Advocate General/  
Military Justice and Administrative Law.

Mr. Hoover made a statement and answered questions.

It was agreed that Colonel Dominic McAlea from National Defence sit at the table to answer questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Wednesday, November 23, 2005  
(54)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:35 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Bryden, Eyton, Joyal, P.C., Milne, Mitchell, Ringuette and Rivest (9).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Laura Barnett and Margaret Young, Analysts.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 3 novembre 2005  
(53)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Bryden, Cools, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Pearson et Rivest (9).

*Également présents :* De la Bibliothèque du Parlement: Robin MacKay et Margaret Young, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 15 juin 2005, le comité poursuit l'étude du projet de loi S-39. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 24 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Ministère de la Justice Canada :*

Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

Bill Bartlett, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Défense nationale :*

Colonel Dominic McAlea, juge-avocat général adjoint/Justice militaire et droit administratif.

M. Hoover fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu que le colonel Dominic McAlea, de la Défense nationale, réponde aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

---

OTTAWA, le mercredi 23 novembre 2005  
(54)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 35, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Bryden, Eyton, Joyal, C.P., Milne, Mitchell, Ringuette et Rivest (9).

*Également présentes :* De la Bibliothèque du Parlement: Laura Barnette et Margaret Young, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 1, 2005, the committee began its consideration of Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code (trafficking in persons).

**APPEARING:**

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

**WITNESS:**

*Department of Justice Canada:*

Carole Morency, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

Mr. Cotler made an opening statement and, together with Ms. Morency, answered questions.

It was agreed that the committee proceed immediately to clause-by-clause consideration of Bill C-49.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted, without amendment.

It was agreed that the bill be reported to the Senate at the next sitting.

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Thursday, November 24, 2005

(55)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:51 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lise Bacon, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Bacon, Baker, P.C., Bryden, Eyton, Joyal, P.C., Milne, Mitchell, Ringuette, Rivest and Sibbeston (11).

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 1<sup>er</sup> novembre 2005, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes).

**COMPARAÎT :**

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

**TÉMOIN :**

*Ministère de la Justice Canada :*

Carole Morency, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

M. Cotler fait une déclaration et, avec l'aide de Mme Morency, répond aux questions.

Il est convenu que le comité passe immédiatement à l'étude article par article du projet de loi C-49.

Il est convenu de reporter le titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Il est convenu d'adopter l'article 9.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi sans amendement.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat.

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le jeudi 24 novembre 2005

(55)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 51, dans la salle 257, de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lise Bacon (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Bacon, Baker, C.P., Bryden, Eyton, Joyal, C.P., Milne, Mitchell, Ringuette, Rivest et Sibbeston (11).

*In attendance:* From the Library of Parliament, Robin MacKay and Margaret Young, Analysts.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 22, 2005, the committee began its consideration of Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code (proceeds of crime) and the Controlled Drugs and Substances Act and to make consequential amendments to another Act.

**APPEARING:**

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

**WITNESSES:**

*Department of Justice Canada:*

Shawn Scromeda, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section.

Mr. Cotler made an opening statement and, together with Mr. Scromeda and Mr. Cohen, answered questions.

It was agreed that the committee proceed immediately to clause-by-clause consideration of Bill C-53.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

It was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

It was agreed that clause 12 carry.

It was agreed that clause 13 carry.

It was agreed that clause 14 carry.

It was agreed that clause 15 carry.

It was agreed that clause 16 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted, without amendment.

*Aussi présents :* De la Bibliothèque du Parlement, Robin MacKay et Margaret Young, analystes.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 novembre 2005, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (produits de la criminalité) et la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et modifiant une autre loi en conséquence.

**COMPARAÎT :**

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

**TÉMOINS :**

*Ministère de la Justice Canada :*

Shawn Scromeda, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne.

M. Cotler fait une déclaration et, avec MM. Scromeda et Cohen, répond aux questions.

Il est convenu que le comité commence immédiatement l'étude article par article du projet de loi C-53.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Il est convenu d'adopter l'article 9.

Il est convenu d'adopter l'article 10.

Il est convenu d'adopter l'article 11.

Il est convenu d'adopter l'article 12.

Il est convenu d'adopter l'article 13.

Il est convenu d'adopter l'article 14.

Il est convenu d'adopter l'article 15.

Il est convenu d'adopter l'article 16.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, sans amendement.

It was agreed that the bill be reported to the Senate at the next sitting.

At 12:38 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi au Sénat, à la prochaine séance.

À 12 h 38, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Thursday, November 24, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**THIRTEENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-49, An Act to amend the Criminal Code (trafficking in persons), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 1, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

---

Thursday, November 24, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

**FOURTEENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-53, An Act to amend the Criminal Code (proceeds of crime) and the Controlled Drugs and Substances Act and to make consequential amendments to another Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 22, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le jeudi 24 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**TREIZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 1<sup>er</sup> novembre 2005, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

---

Le jeudi 24 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

**QUATORZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (produits de la criminalité) et la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et modifiant une autre loi en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 22 novembre 2005, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

LISE BACON

*Chair*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 3, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-39, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act and the Criminal Records Act, met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lise Bacon** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I call the meeting to order. I want to speak about the two coming weeks. We have next week off and are free to have the other week off if we feel like it. Do you want the committee to sit or not during the week of November 14?

**Senator Milne:** What bills are there?

**The Chairman:** There is still Bill S-39. We could hear the ombudsman on November 23, deal with clause by clause the next day, and then start Bill C-49.

**Senator Joyal:** Were there many witnesses in the other place on Bill C-49?

**The Chairman:** Officials only — one meeting, that was it.

**Senator Andreychuk:** Bill C-49 had been some time in the works and I think there was sufficient agreement on the other side of its need. Some parties thought it did not go far enough; some worried about the application consequences. I spoke about some of the public policy issues — criminality should be the only one — so it does not need the kind of vetting that we sometimes do, unless we find there were some constitutionality issues that were not picked up.

**Senator Joyal:** I do not want to intervene in the work of the steering committee, but it seems to me we should hear someone from Immigration because it is one of the key elements.

**The Chairman:** I already have a list of some people for Bill C-49.

**Senator Milne:** I have to be here on Tuesday and Thursday of that week for the Energy Committee anyway.

[*Translation*]

**Senator Nolin:** Which week are you referring to?

**The Chairman:** The week of the 14th of November.

**Senator Nolin:** That will not be possible for me. I will only be here on the 18th of November.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 3 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-39, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire, se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour en examiner la teneur.

**Le sénateur Lise Bacon** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** La séance est ouverte. Permettez-moi de vous dire deux mots sur ce qui s'annonce dans les deux prochaines semaines. Nous ne siégeons pas la semaine prochaine et nous avons la possibilité de ne pas nous réunir la semaine suivante, si nous le désirons. Voulez-vous que le comité siège ou pas durant la semaine du 14 novembre?

**Le sénateur Milne :** De quel projet de loi sommes-nous saisis?

**La présidente :** Il y a le projet loi S-39. Nous devrions recevoir l'ombudsman le 23 novembre, passer à l'étude article par article le lendemain, puis entamer l'étude du projet de loi C-49.

**Le sénateur Joyal :** L'autre Chambre a-t-elle entendu beaucoup de témoins au sujet du projet de loi C-49?

**La présidente :** Uniquement des fonctionnaires et à l'occasion d'une seule réunion.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela fait quelque temps déjà que nous avons été saisis du projet de loi C-49 et je crois que les gens d'en face sont relativement d'accord avec la nécessité d'en disposer. Certains partis ont estimé qu'il ne va pas assez loin et d'autres se sont inquiétés de ce que pourrait donner sa mise en œuvre. J'ai parlé de questions de politique générale — et la criminalité devrait être la seule — et il ne devrait pas être nécessaire d'effectuer le genre d'examen serré auquel nous nous livrons habituellement, à moins que nous constatons que ce projet de loi soulève un problème de constitutionnalité à côté duquel nous ne pourrions pas passer.

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas me mêler du travail du comité directeur, mais j'ai l'impression que nous devrions entendre des gens de l'immigration parce que cette dimension est très importante dans ce projet de loi.

**La présidente :** J'ai une amorce de liste de témoins pour le projet de loi C-49.

**Le sénateur Milne :** De toute façon, je dois être ici mardi et jeudi de cette semaine pour le Comité de l'énergie.

[*Français*]

**Le sénateur Nolin :** Vous parlez de quelle semaine?

**La présidente :** La semaine du 14 novembre.

**Le sénateur Nolin :** Ce sera impossible pour moi, je serai ici seulement le 18 novembre.

[English]

**Senator Andreychuk:** I have a meeting on Tuesday and Wednesday morning.

**The Chairman:** There are so many different dates when people can be available. That is why I was suggesting we do not sit. We could come back the next week to deal with S-39, with the ombudsman, and do clause by clause the following day.

**Senator Joyal:** We have Bill C-49. What other bills do you have under consideration? I am thinking about the last part of the session, which extends up to December 16, and what chunk of work we can accomplish in that time.

**The Chairman:** Bill C-72 was tabled yesterday by the minister. It deals with DNA.

**Senator Milne:** We would not have it before Christmas.

**Senator Joyal:** Those are the only government bills. We have a few private member's bills.

**The Chairman:** Bill C-53 could come too when we come back.

**Senator Joyal:** What is the object of Bill C-53?

**Robin MacKay, Analyst, Library of Parliament:** That is the proceeds of crime bill to reverse the onus of proof — to seize the profits of crime from criminals.

**Senator Joyal:** That is an important bill. It is being challenged in the courts.

**Senator Bryden:** I agree with what you suggested. I am co-chair of the Joint Scrutiny of Regulations Committee. It meets on November 17 and I will be here for that. I am just coming up for that purpose. We meet every second week, and if I have to delay, I have to bump it for two weeks.

**The Chairman:** It will be difficult to find a proper day for us to sit, considering that others will be busy with other committees. That is why I suggest we take the week off for our committee and come back and deal with Bill S-39 and then Bill C-49.

**Senator Milne:** Energy is sitting all day Thursday that week.

**Adam Thompson, Clerk of the Committee:** There is at least one other committee that intends to seek permission to sit outside its time slot for an extended period, which could lead to other conflicts.

**Senator Milne:** Which one?

**Mr. Thompson:** I am not positive, but it is not the Anti-terrorism Committee.

[Translation]

**Senator Rivest:** Next week?

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai une réunion mardi et mercredi matin.

**La présidente :** Comme il y a énormément de dates à considérer, j'ai suggéré que nous ne siégions pas. Nous pourrions revenir la semaine suivante pour poursuivre notre étude de S-39, en compagnie de l'ombudsman, avant de passer à l'étude article par article le lendemain.

**Le sénateur Joyal :** Nous sommes saisis du projet de loi C-49. Quels sont les autres projets de loi qui nous ont été adressés? Je songe au travail que nous allons devoir accomplir durant la dernière partie de la session, jusqu'au 16 décembre.

**La présidente :** Le projet de loi C-72 a été déposé hier par le ministre. Il concerne la Loi sur la défense nationale.

**Le sénateur Milne :** Nous n'en serons pas saisis avant Noël.

**Le sénateur Joyal :** Ça, ce ne sont que des projets de loi gouvernementaux parce qu'il y a aussi quelques projets de loi d'initiative privée.

**La présidente :** Le projet de loi C-53 devrait nous être soumis à notre retour.

**Le sénateur Joyal :** Quel est l'objet du projet de loi en question?

**Robin MacKay, analyste, Bibliothèque du Parlement :** Il s'agit d'un projet de loi modifiant le Code criminel et qui vise à inverser le fardeau de la preuve dans les cas de saisie des produits de la criminalité.

**Le sénateur Joyal :** C'est un projet de loi important qui est contesté devant les tribunaux.

**Le sénateur Bryden :** Je suis d'accord avec votre suggestion. Je copréside le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation qui va se rencontrer le 17 novembre. J'y serai et je vais d'ailleurs revenir spécialement pour cette réunion. Nous nous réunissons toutes les deux semaines et si je devais sauter l'une de ces réunions, le report serait de deux semaines.

**La présidente :** Étant donné que nous sommes occupés par d'autres comités, il va nous être difficile de trouver une journée qui nous convienne. Voilà pourquoi je recommande que nous ne siégions pas durant la semaine facultative et que nous revenions ensuite pour traiter des projets de loi S-39 et C-49.

**Le sénateur Milne :** Le Comité de l'énergie siège jeudi de cette semaine, toute la journée.

**Adam Thompson, greffier du comité :** Un autre comité au moins a l'intention de demander la permission de siéger en dehors des créneaux alloués pendant une assez longue période, ce qui pourrait donner lieu à d'autres conflits d'horaire.

**Le sénateur Milne :** Lequel?

**M. Thompson :** Je n'en suis pas certain, mais ce n'est pas le Comité spécial sur la Loi antiterroriste.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** La semaine suivante?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Rivest:** That is fine.

**The Chairman:** Is that ok?

**Senator Rivest:** You mean the 23rd of November?

**The Chairman:** Yes. It is a Wednesday.

[English]

Today we are dealing with Bill S-39, to amend the National Defence Act, the Criminal Code, the Sex Offender Information Registration Act, SOIRA, and the Criminal Records Act. We had asked Mr. Hoover, who is counsel, criminal law policy section from the Department of Justice, to be back here with us. If you wish to introduce your colleague, we would be pleased to hear from you.

**Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** It is my pleasure to be back again to provide at greater length some explanation of the Criminal Code aspects of the bill. Bill Bartlett, who is my general counsel in the criminal law policy section, is also here to assist in explaining our provisions in Bill S-39.

Perhaps honourable senators ran out of time when we were here before and wanted to hear some response from Justice Canada regarding our particular provisions. We were not the lead department in the original legislation, Bill C-16, or in Bill S-39. However, we clearly have a significant stake in the bill given the Criminal Code provisions that require a judicial oversight of any orders to go in the registry and the discretionary aspects, et cetera — the Criminal Code offences in the bill, including the new ones. It is appropriate for us to be here and provide a full explanation of what these provisions are intended to do.

On the face of it, while there seems to be a large number of amendments to the Criminal Code provisions in that regard — about 45 give or take — I think about one-third of them are strictly consequential to the National Defence Act, NDA, amendments. They are required to ensure that the appropriate numbering and wording, et cetera, are there to give effect to the National Defence Act amendments.

Perhaps another one-third are best described as technical amendments. When working on the specific methodology to bring the Armed Forces into the scheme, more appropriate language was discovered for clarity or drafting conventions. When compared to the Criminal Code provisions, it made sense to mirror the same type of wording that was in the NDA proposals.

**La présidente :** Oui.

**Le sénateur Rivest :** Cela va.

**La présidente :** Cela va?

**Le sénateur Rivest :** Le 23 novembre?

**La présidente :** Oui, le mercredi.

[Traduction]

Nous sommes à présent saisis du projet de loi S-39, loi modifiant la Loi sur la défense nationale, le Code criminel, la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et la Loi sur le casier judiciaire. Nous avons demandé à M. Hoover, qui est avocat à la Section de la politique en matière de droit pénal au ministère de la Justice, de revenir nous rencontrer. Nous sommes tout ouïe, mais vous pourriez commencer par nous présenter vos collaborateurs.

**Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Je suis très heureux de revenir devant le comité pour vous expliquer davantage les parties du Code criminel qui sont visées par ce projet de loi. Bill Bartlett, qui est avocat général à la Section de la politique en matière de droit pénal m'aidera à vous expliquer les dispositions du projet de loi S-39.

Il est possible que votre comité ait manqué de temps quand nous sommes venus vous rencontrer la dernière fois pour vous communiquer les réponses de Justice Canada au sujet des dispositions qui concernent plus particulièrement notre ministère. Nous n'étions pas le ministère responsable du projet de loi initial, le projet de loi C-16, pas plus que du projet de loi S-39. Toutefois, nous avons un intérêt évident dans cette mesure législative étant donné que certaines dispositions du Code criminel exigent la surveillance judiciaire de toute ordonnance d'inscription au registre ainsi que des aspects discrétionnaires relatifs aux infractions prévues par le Code criminel, y compris des nouvelles. Il convenait donc que nous vous revoyions pour vous expliquer exactement quelle est l'intention visée par ces dispositions.

Je dirais a priori que, s'il semble que ce projet de loi vise à modifier un grand nombre de dispositions du Code criminel — avec plus ou moins 45 amendements — un tiers de ces amendements, toutefois, concerne strictement la Loi sur la défense nationale. Ils sont nécessaires pour renuméroter la loi et pour en modifier le libellé.

On pourrait dire qu'un autre tiers est constitué d'amendements techniques. Quand nous avons cherché à établir une méthodologie pour que les Forces armées participent à ce projet, nous avons constaté qu'il fallait adopter des conventions de rédaction permettant de préciser les libellés. Il était logique d'appliquer la même démarche rédactionnelle pour les dispositions du Code criminel que pour les propositions concernant la Loi sur la défense nationale.

A smaller number of amendments might be viewed as subtle shifts in the manner in which proceedings in the courts or in the administration of justice are done regarding the sex offender registry. Again, these were based on a review of the proposals in the NDA, and those sought by Public Safety and Emergency Preparedness Canada, PSEPC, and amendments to the SOIRA bill, which Justice Canada supported upon review. Those specific amendments to the Criminal Code also tend to mirror the other provisions. There are a small number of shifts in the nature of the Criminal Code. We have already discussed one, namely the bringing in of the former section 17(2) offence in the Sex Offender Information Registration Act that will now be 490.03(1)(1), which parallels the current offence structure.

In reviewing my last testimony before this committee, I would only add that it is important to understand that because the previous 17(2) offence was in SOIRA, a number of provinces were suggesting that only a federal prosecutor would prosecute the 17(2) offence, where it would be a provincial prosecutor prosecuting the other offence. The Criminal Code offence was for failure to register and the former SOIRA offence was for knowingly providing false information. They are closely related. It did not make procedural sense to have a provincial Crown prosecuting, for example, the failure to show up and register and a federal Crown also arguing, potentially at the same time in the same proceeding, the offence of providing false information. We were requested to review that and potentially place both in the Criminal Code or in SOIRA case law. We supported the notion that they should be together. We had no opposition to placing the 17(2) offence in the Criminal Code. That seemed to be the consensus of the provincial attorneys general and of federal prosecutors who carry out these prosecutions in the territories. We were in full support and that is the nature of that offence. The other policy shift to which I would like to draw your attention is the moving of the section 490.034 authority for information from the registry to be placed before the courts in the course of the administration of justice, such as in the obtaining of a search warrant. That provision was in the Criminal Code, albeit fairly brief. Crowns and attorneys general expressed some concern as to how it was worded. They were also concerned that it might be more properly placed in the Sex Offender Information Registration Act. Upon review, we concurred that it was better placed within the administrative aspects of section 16(4) which is what the provision does. As well, it addresses the concerns to more carefully spell out the kinds of instances where the information should flow and where it should not flow to create assurances. For example, one concern expressed was that it might expose even the employees of a court, who are handling the information because they have a need to handle it. On a strict interpretation of the wording of former section 490.03(4), it might expose them to liability provisions under the act. Section 17(1) provides for a potential six-month jail term for improper disclosure or dissemination of sex offender registry information,

On pourrait considérer qu'un petit nombre d'amendements constituent des changements subtils concernant les instances judiciaires ou l'administration de la justice en ce qui a trait au registre des délinquants sexuels. Ces amendements découlent d'un examen des propositions de modification de la Loi sur la défense nationale, qui ont été réclamées par Sécurité publique et Protection civile Canada, ainsi que des amendements proposés pour la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels que Justice Canada a appuyé à l'étape de l'examen. En général, les amendements à apporter au Code criminel reflètent les autres dispositions. Il s'agit d'un petit nombre de modifications quant à la nature du Code criminel. Nous avons déjà parlé de l'un d'eux, qui consiste à normaliser la définition des infractions par la modification des infractions prévues au paragraphe 17(2) de la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels, la LERDS, grâce à l'adoption d'une nouvelle disposition, le paragraphe 490.031(1).

Il y a une chose que j'aimerais ajouter à mon dernier témoignage devant votre comité, c'est qu'il est important de comprendre que, comme l'infraction de l'ancien paragraphe 17(2) se trouvait dans la LERDS, un certain nombre de provinces ont suggéré que seul un procureur fédéral pourrait entamer des poursuites en vertu du paragraphe 17(2), les procureurs provinciaux pouvant poursuivre pour d'autres infractions. L'infraction en vertu du Code criminel concernait le défaut de s'inscrire au registre et celle de la LERDS concernait la communication délibérée de faux renseignements. Les deux infractions sont étroitement liées. Il n'était pas logique, sur le plan de la procédure, que les ministères publics provinciaux entreprennent, par exemple, des poursuites contre un délinquant ne s'étant pas inscrit ou ne s'étant pas présenté et que le ministère public fédéral, de son côté, entame une action en justice, peut-être en même temps et dans le cadre de la même procédure, pour communication de faux renseignements. On nous a demandé d'examiner la situation et de regrouper la jurisprudence soit sous le Code criminel, soit sous la LERDS. Nous étions d'avis qu'il fallait effectivement regrouper les deux jurisprudences. Nous n'avions rien contre le fait d'inscrire l'infraction du paragraphe 17(2) dans le Code criminel. D'ailleurs, c'est le consensus qui a semblé se dégager parmi les procureurs généraux provinciaux et les procureurs fédéraux chargés de ce genre de poursuites dans les territoires. Nous étions tout à fait d'accord avec cette orientation étant donné la nature de l'infraction. L'autre changement qui concerne la politique, et sur lequel je tiens à attirer votre attention, tient au fait que les pouvoirs d'obtention des renseignements contenus dans le registre en vertu de l'article 490.034 sont désormais confiés aux tribunaux dans le cadre de l'administration de la justice, par exemple en vue d'obtenir un mandat de perquisition. Cette disposition se trouvait déjà dans le Code criminel, mais elle n'était pas très explicite. Les procureurs généraux et leurs substituts ont exprimé des réserves quant à la façon dont elle était libellée. Ils estimaient en outre qu'elle avait davantage sa place dans la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels. À l'examen, nous avons conclu qu'il valait mieux placer cette disposition dans les aspects administratifs du paragraphe 16(4), et c'est précisément ce

which is an important aspect of the proposed legislation. We acknowledged that which is why we supported that particular provision.

Those are the two most significant aspects that we would like to draw to the attention of the committee.

[Translation]

**The Chairman:** Specific issues have been raised several times during our conversations with witnesses. They relate to the two-stage process for offences, which are not explicitly sexual in nature, such as the mistreatment of a subordinate.

Firstly, the offence has to be proven. Then, there is a second hearing. If prosecutors wish to seek registration they are required to prove that there was sexual intent involved in the initial offence.

This seems to mirror the process in the civilian system. However, as far as the clarity of the legislation is concerned, I have misgivings over the two-stage process as it relates to the issue we are dealing with. Does the problem stem from the way the legislation was drafted or is it more to do with referring to “mistreatment of a subordinate” in the description of the offence?

Would it not be possible to avoid the two-stage approach by having a single offence with any sexual aspects being set out in the description?

[English]

**Mr. Hoover:** For situations regarding the NDA offences, officials from the justice department are here today. I might feel more comfortable having them answer those questions.

I would suggest that the Sex Offender Information Registration Act, the National Defence Act and the Criminal Code mirror one another in terms of the policy approach. Regarding the approach to non-sexual offences, it is important to understand that the federal government consulted closely with provincial attorneys general on the original Bill C-16. It was at the request of provincial and territorial attorneys general and justice ministers that we looked carefully at the situation where an individual might not be convicted of a sexual offence but where there was an obvious sexual intent to committing that offence. Justice Canada became involved only in the sense of reviewing the policy suggestion that was supported by all provinces and ultimately by Public Safety and Emergency Preparedness Canada. When we were asked to review that, we did not see it

que donne cette nouvelle disposition. Par ailleurs, cela permet de mieux préciser les cas où l'information devrait être transmise et ceux où elle ne devrait pas l'être, pour donner un ensemble de garanties. Certains ont craint que cette formule n'expose indûment le personnel des tribunaux qui n'a d'autres choix que de traiter ce genre d'information. Une interprétation stricte du libellé de l'ancien paragraphe 490.03(4) aurait pu effectivement établir leur responsabilité au sens de la loi. Le paragraphe 17(1) prévoit une peine maximale de six mois d'emprisonnement pour divulgation ou diffusion abusive d'informations extraites du registre sur les délinquants sexuels, ce qui est donc un aspect très important du projet de loi. Nous reconnaissons que c'est à cause de cela que nous avons appuyé cette disposition.

Voilà donc quels étaient les deux aspects les plus importants que nous tenions à porter à votre attention.

[Français]

**La présidente :** Certaines questions sont revenues plusieurs fois au cours des discussions que nous avons eues avec nos témoins. Elles concernaient le processus en deux étapes distinctes en ce qui concerne les infractions qui ne sont pas explicitement à caractère sexuel comme les mauvais traitements envers un subalterne.

Il faut prouver l'infraction comme telle. Ensuite, dans une deuxième audience, s'il veut obtenir l'inscription au registre, le procureur doit assumer le fardeau de la preuve de la composante sexuelle de la première infraction.

Cela semble être le processus en vigueur au civil, mais sur le plan de la lisibilité de la loi, j'ai des réserves quant au processus en deux étapes dans le cas qui nous concerne. Est-ce que c'est un problème de rédaction de la loi ou est-ce qu'on peut faire mention de « mauvais traitements à un subalterne » dans la description de l'infraction?

Est-ce qu'on ne pourrait pas avoir une seule infraction qui serait assortie d'un aspect sexuel dans sa définition et ne pas avoir ces deux étapes à franchir?

[Traduction]

**M. Hoover :** Je suis accompagné des fonctionnaires du ministère de la Justice qui vont vous pouvoir vous parler des infractions à la Loi sur la défense nationale. Je préférerais que ce soit eux qui vous répondent.

Je recommande que la Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels, la Loi sur la défense nationale et le Code criminel reflètent la même approche politique. S'agissant des infractions à caractère non sexuel, il importe de comprendre que le gouvernement fédéral a soigneusement consulté les procureurs généraux provinciaux au sujet du projet de loi C-16 initial. C'est à la demande des ces derniers et des ministres de la Justice provinciaux et territoriaux que nous avons soigneusement examiné la situation d'une personne qui pourrait ne pas être accusée d'une infraction sexuelle, mais qui aurait pu ouvertement montrer son intention de commettre une telle infraction. Justice Canada n'est intervenu qu'en fonction de la suggestion formulée par toutes les provinces au sujet de cette politique, suggestion qui a été ensuite reprise par

as a constitutional or procedural problem provided the Crown was able to prove beyond a reasonable doubt that there was sexual intent in committing, for example, the break and enter. We thought that it would be viable for the offender to be subject to an application by the Crown in that instance. We insisted on that test being in there. In previous discussions at this table on the bill, honourable senators asked a number of questions in respect of that and went to the heart of it by discussing the plea bargaining situation. From the viewpoint of Justice Canada, we were only asked to review the viability of that particular policy.

**The Chairman:** Did you write the proposed legislation?

**Mr. Hoover:** We certainly wrote the Criminal Code legislation and the legislative branch takes direction from the client department.

**The Chairman:** That is why I am asking you.

**Mr. Hoover:** I cannot speak to why the policy decisions were taken by those in elected positions. My instructions are to bring forward the policy in terms of legislation. We work closely with drafters and many other branches and consult with the provinces to ensure that it works. The Department of Justice oversight is in respect of the Charter and procedural aspects in the court. We found no problem with the proposal and the position of Justice Canada. As to questions regarding the efficacy of the policy, we can say only that there was one case where there was a non-sexual conviction that is subject to an order based on those grounds. From my discussions with Crown attorneys they seem to be in favour of that approach. Whether it is for the purpose of plea bargaining or otherwise, I can not say for certain that it is a wise approach. I can suggest only that we believe it works and that it is Charter viable. For questions regarding the specifics of the NDA offence, I would suggest that you recall witnesses from National Defence.

**The Chairman:** I forgot to mention clause 203(c).

**Senator Joyal:** I thank the witness from the justice department for qualifying the statement that it was just an update or technical change. Because the committee will consider the bill at a later date, I would appreciate having a copy of the chart of consequential amendments, which amounts to one-third of the total, and the relevant pages in the bill. When we first look at a bill, it is not necessarily user friendly. It would help our work considerably if you could provide the list of those amendments. You said that the second third are technical in nature. I understand you changed some words in the French version to ensure that it translates well to English. Then, you said that the final third of the amendments are few in number but are more substantial.

Sécurité publique et Protection civile Canada. Quand on nous a demandé d'examiner cette question, nous n'y avons pas vu de problème constitutionnel ou procédural, étant entendu que le ministère public doit prouver hors de tout doute raisonnable que l'entrée par effraction, par exemple, a été commise dans l'intention de perpétrer un acte sexuel illicite. Nous nous étions dit que, dans ce cas, rien ne s'opposait à ce que le ministère public introduise une requête. Nous avons cependant insisté pour que ce critère soit mentionné. À l'occasion de discussions précédentes à cette même table, au sujet du projet de loi, les honorables sénateurs ont posé un certain nombre de questions à ce propos et sont entrés dans le détail de la négociation de plaidoyers. Justice Canada a été simplement invité à étudier la viabilité de cette politique.

**La présidente :** Est-ce vous qui avez rédigé la loi?

**M. Hoover :** Nous avons rédigé la partie concernant le Code criminel et la direction législative reçoit ses consignes des ministères clients.

**La présidente :** C'est pour cela que je vous pose cette question.

**M. Hoover :** Je ne peux parler des raisons pour lesquelles les élus ont pris certaines décisions en matière de politique. J'avais pour consigne de transposer cette politique dans la loi. Nous travaillons en étroite collaboration avec les rédacteurs et avec de nombreuses autres directions, et nous consultons les provinces pour nous assurer que le tout fonctionne. Le ministère de la Justice est chargé de surveiller tous les aspects concernant le respect de la Charte et l'application de la procédure par les tribunaux. Nous n'avons trouvé aucun problème dans cette proposition ni dans la position de Justice Canada. Pour ce qui est de l'efficacité de la politique, tout ce que je puis dire c'est qu'il y a eu un cas de condamnation pour infraction non sexuelle qui a fait l'objet d'une ordonnance pour ces motifs. J'ai retenu de mes entretiens avec les procureurs du ministère public qu'ils semblent favorables à cette approche. En revanche, je ne peux vous dire si l'objet de la négociation de plaidoyers est fondé. Tout ce que je peux affirmer, c'est que cela pourrait fonctionner, selon nous, et que ça n'enfreint pas la Charte. Pour ce qui est des infractions à la Loi sur la défense nationale, je vous recommanderais de rappeler les témoins du ministère

**La présidente :** J'ai oublié de parler de l'alinéa 203(c).

**Le sénateur Joyal :** Je remercie le témoin du ministère de la Justice d'avoir précisé qu'il s'agit d'une simple mise à jour ou d'un changement technique. Comme le comité va réexaminer ce projet de loi plus tard, j'aimerais avoir un exemplaire du tableau des amendements corrélatifs qui représentent un tiers de notre comité, ainsi que des photocopies des pages du projet de loi qui sont concernées. De prime à bord, ce projet de loi ne semble pas convivial. Vous nous aideriez beaucoup si vous pouviez nous fournir la liste des amendements en question. Vous avez dit que le second tiers de ces amendements est constitué de dispositions techniques. Je crois savoir que vous avez modifié certains mots dans la version française pour vous assurer qu'elle reflète bien la version anglaise. Puis, vous nous avez dit que le dernier tiers des amendements concerne des dispositions plus substantielles.

It would be helpful if you would list those with a simple explanation for each one. You have given a good explanation for the first amendments to the Code, and I want to understand the others that may be just as substantial. It would be helpful for our work. If the Department of Justice would prepare such a document for bills that we are to study in the future, it would help us review legislation as we are supposed to.

**Mr. Hoover:** I would be happy to put that together as quickly as possible with regard to the Criminal Code provisions and provide it, through the clerk, to all members of this committee. If you have further questions during clause-by-clause consideration, we will make ourselves available. I agree that on its face it is somewhat complicated and difficult to understand what each of these amendments does.

**Senator Joyal:** That would be helpful for the other place, too.

Following up on the question of the Chair in relation to section 203 on pages 2 and 3 of the bill, which amends the National Defence Act, I am trying to understand the differences. I want to know whether my interpretation is right. This is a substantial question and we need to be well aware of what we are doing when we vote on this section.

Am I correct that some of the offences listed in subsection (c) can be linked to the intent to commit a sexual offence and some would not be linked to the same intent?

For example:

(c) an offence under

(i) paragraph 77(f) (offence against the property or person or inhabitant or resident of country where serving),

There is a similar offence in the Criminal Code. If someone breaks into and enters a home with the intent of committing a rape, would that be a designated offence for the sex registry?

**Mr. Hoover:** For the Criminal Code, yes.

**Senator Joyal:** We are talking about civilian society. However, when we move to "striking or offering violence to a superior officer," I understand that in civil society if you are found guilty of aggression with the intent of committing an offence you are listed in the sex registry. Is that correct?

**Mr. Hoover:** You are putting me on the spot. You are asking me to provide an interpretation of a National Defence Act offence.

**Senator Joyal:** No, I am talking about the Criminal Code.

Il nous serait donc utile que vous en dressiez la liste et que vous l'accompagniez d'une petite explication ne face de chaque amendement proposé. Vous nous avez donné une bonne explication pour les premiers amendements au Code et je veux être certain de bien comprendre les autres modifications qui peuvent être tout aussi importantes. Ce serait utile pour notre travail. Si le ministère de la Justice pouvait nous préparer ce genre de document pour les projets de loi dont nous allons être saisis dans l'avenir, nous serions mieux outillés pour examiner les mesures législatives, comme nous sommes censés le faire.

**M. Hoover :** Je serais heureux de vous préparer cela le plus rapidement possible en ce qui concerne les dispositions du Code criminel et de vous les transmettre par l'intermédiaire du greffier. Par ailleurs, nous nous tiendrons à votre disposition à l'étape de l'étude article par article, advenant que vous ayez des questions. Je vous concède qu'a priori il peut paraître compliqué et difficile de comprendre la façon dont fonctionne chacun de ces amendements.

**Le sénateur Joyal :** Vous savez, ce serait également très utile pour l'autre Chambre.

Pour enchaîner sur la question qu'a posé la présidente, au sujet de l'article 203, en pages 2 et 3 du projet de loi, j'essaie de comprendre les différences que l'on fait ici dans le cas des amendements apportés à la Loi sur la défense nationale. Je veux être certain de bien comprendre. Il y a une question de fond et nous devons être au fait de ce que nous allons faire quand nous voterons sur cet article.

Est-ce que je comprends bien que les infractions énumérées à l'alinéa c) peuvent être liées à l'intention de commettre une infraction sexuelle, mais pas forcément?

Par exemple :

c) infraction visée à :

(i) l'alinéa 77(f) (atteinte aux biens ou à la personne d'un habitant ou résidant d'un pays),

Il existe une infraction semblable dans le Code criminel. Un individu qui essaierait d'entrer par effraction dans une résidence dans le dessein d'y commettre un viol se rendrait-il coupable d'une infraction donnant lieu à une inscription dans le registre sur les délinquants sexuels?

**M. Hoover :** Oui, en vertu du Code criminel.

**Le sénateur Joyal :** Dans le civil! Toutefois, quand on dit « violence envers un supérieur », je crois savoir que dans le civil, si l'on vous trouve coupable d'agression avec intention de commettre une infraction, votre nom est automatiquement inscrit dans le registre de renseignements sur les délinquants sexuels. C'est cela?

**M. Hoover :** Vous me prenez au dépourvu, parce que vous nous demandez d'interpréter une infraction à la Loi sur la défense nationale.

**Le sénateur Joyal :** Non, je parle du Code criminel.

**Mr. Hoover:** In the Criminal Code it is quite clear how the “B” list offences work. According to section 490.012, the “B” offences may only be subject to an application by the Crown if the Crown can prove during that subsequent proceeding that there was an intent to commit one of the listed “A” sexual offences. If you can not do that beyond a reasonable doubt to the court’s satisfaction, the application must fail.

It is pretty clear how that works. While the structure of the act might not lend itself to an obvious conclusion, it is there if you read through it. I believe the NDA provisions are intended to mirror that. The officials are here if you have a particular question.

**Senator Joyal:** I am trying to understand the Criminal Code — civilian society. I am trying to understand the parallels between civilian society and the military. The offence of “cruel or disgraceful conduct” is not an offence in the Criminal Code. I do not see how we could link that with the intent of committing a sexual offence. I see there a difference of responsibility.

If you are in the army and found guilty of disgraceful conduct, you can be accused of committing that crime with the intent to commit a sexual offence and find yourself on the registry, whereas there is no such thing as disgraceful conduct in the Criminal Code.

**Mr. Hoover:** There is no specific offence in the Criminal Code that might be directly analogous to that, but I think defence officials could provide you with a full explanation of why it is, in their view, parallel. It very much mirrors the same type of policy intent.

There are often convictions under the Criminal Code where it is not directly at issue that the crime was committed with the intent to commit a sexual offence, even though that is often the case. In the majority of cases, if the Crown sees that, they will attempt to get a conviction of intent to commit a sexual assault, although that is not always possible.

Attorneys general were concerned that some serious offenders would be left off the sex offender registry when there is a good policy rationale to have them on the registry. Listing such offenders may prevent subsequent offences. Their direction was to include a specific list of offences, and those lists were examined very carefully by senior justice officials. The Department of National Defence was trying to do the same exercise, and it would be up to them to describe why they believe those provisions fit into that exercise.

**Senator Joyal:** I am trying to understand why those offences are more likely to be done with sexual intent in the military world than in the civilian world. We all have the same concern about that list, which at first sight does not seem to parallel the Criminal Code.

**M. Hoover :** Le Code criminel est très clair sur la façon dont fonctionnent les infractions de l’alinéa b). Selon l’article 490.012, les infractions prévues à cet alinéa ne peuvent faire l’objet d’une requête par le ministère public que si la Couronne peut prouver, en instance judiciaire, que le délinquant avait l’intention de commettre l’une des infractions sexuelles énoncées à l’alinéa a). Si le ministère public ne peut le prouver hors de tout doute, à la satisfaction du tribunal, la requête est rejetée.

Le mode opératoire est très clair. À cause de la structure de la loi, il n’est pas facile de parvenir à cette conclusion, mais on y arrive quand on lit le texte de près. Je crois que les dispositions de la Loi sur la défense nationale visent à refléter cette réalité. Les fonctionnaires de la Défense sont là et vous pourrez leur poser des questions plus précises, si vous le désirez.

**Le sénateur Joyal :** J’essaie de comprendre le Code criminel, qui s’applique dans le civil. J’essaie de comprendre le parallèle entre les civils et les militaires. L’infraction de « cruauté ou conduite déshonorante » n’existe pas dans le Code criminel. Je ne vois pas comment nous pourrions établir le lien entre cette disposition et l’intention de commettre une infraction sexuelle. Personnellement, j’y vois quelque chose de différent.

Un militaire reconnu coupable de cruauté ou de conduite déshonorante peut être accusé d’avoir perpétré ce crime dans l’intention de commettre une infraction sexuelle et il peut donc faire l’objet d’une inscription dans le registre des délinquants sexuels, même si cette disposition concernant la cruauté ou la conduite déshonorante n’existe pas dans le Code criminel.

**M. Hoover :** Il n’existe pas, dans le Code criminel, d’infraction particulière qui pourrait ressembler directement à celle-ci, mais je crois que les fonctionnaires de la Défense pourraient vous expliquer pourquoi, selon eux, il existe un parallèle entre les deux. Toutes deux reflètent le même genre d’intention politique.

Le Code criminel prévoit de nombreuses condamnations pour des crimes n’ayant pas forcément été perpétrés avec l’intention de commettre une infraction sexuelle, même si c’est souvent le cas. Dans la plupart des cas, si la Couronne pense que cette intention était présente, elle essaie d’obtenir une condamnation pour intention de commettre une agression sexuelle, mais ce n’est pas toujours possible.

Les procureurs généraux craignent que l’on retire les noms de délinquants dangereux du registre des délinquants sexuels alors qu’il y aurait de bonnes raisons qu’ils apparaissent dans ce registre, conformément à la politique en vigueur. Ils ont demandé d’inclure une liste d’infractions spécifiques que les hauts fonctionnaires de la Justice ont examinée de très près. Le ministère de la Défense nationale est en train de se livrer au même exercice et il lui appartiendra de nous dire pourquoi, selon lui, ces dispositions correspondent aux résultats de ces cogitations.

**Le sénateur Joyal :** J’essaie de comprendre pourquoi il y aurait plus d’infractions commises avec une intention sexuelle dans l’armée que dans le civil. Nous avons tous la même préoccupation au sujet de cette liste qui, à première vue, ne semble pas refléter les dispositions du Code criminel.

**Bill Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** I suggest that you query the defence officials because what you are trying to get down to here are the kinds of factual situations that might underlie something like a charge of cruel or disgraceful conduct. There is nothing in the Criminal Code that would immediately parallel that, but the factual situations might well parallel offences under the Criminal Code. However, it is only the defence officials who can really enlighten you as to what the underlying factual situations might be.

**Senator Joyal:** You will understand this is of prime importance to all of us around the table because it is not clear at first sight when looking at the wording, specifically (v), paragraph 128, "Ill treatment of occupant or person on who billeted".

I can understand, of course, that billeting is a reality of the army, and that it does not necessarily exist in civilian society. What would be the parallel situation? It is important that we understand what the additional responsibilities are that you might have in terms of committing an offence related to sexual intent in the army versus in civilian society.

**The Chairman:** Perhaps we could ask Colonel McAlea the question.

**Colonel Dominic McAlea, Deputy Judge Advocate General/Military Justice and Administrative Law, National Defence:** We struggled with this in our previous meeting. Perhaps I can give you a real life example that best illustrates how we draw the connection between the army and civilian society.

Some years ago we had an incident where a couple was engaging in consensual sex which was videotaped without their knowledge by a third party.

It was the assessment of our prosecutors that this videotaping without knowledge did not violate any of the other offences, any of what we understand to be traditional sexual offences. We considered that this was the nature, and the third party in that case was tried and convicted of cruel or disgraceful punishment.

As a result of our last meeting, I believe in response to Senator Andreychuk's question, we are going back and finding convictions for each of these five offences and seeing if there is susceptibility for a sexual aspect too. We hope to complete that research shortly.

**Senator Joyal:** Colonel, can we ask you or your colleague from the justice department to identify what would be the corresponding parallel Criminal Code offence?

**Senator Andreychuk:** I believe that the National Defence Act will have uniqueness, and there may not be a parallel and we should know that.

**Senator Joyal:** That is exactly what I want to know.

**Bill Bartlett, avocat principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Je vous suggère de poser la question aux fonctionnaires de la Défense qui vous éclaireront sur le genre de situations pouvant donner lieu à une inculpation pour cruauté ou conduite déshonorante. Il n'y a rien dans le Code criminel qui rappelle une telle disposition, mais il pourrait y avoir des situations de fait qui, elles, correspondent aux infractions prévues dans le Code criminel. Toutefois, seuls les fonctionnaires de la Défense pourront vraiment vous répondre sur le genre de situation de fait dont on veut parler ici.

**Le sénateur Joyal :** Vous devez comprendre que c'est très important pour nous parce que ce n'est pas évident à la lecture de l'alinéa v) où l'on mentionne l'alinéa 120a) : « mauvais traitement dans les cantonnements ».

Je suis bien sûr conscient que les cantonnements sont une réalité bien militaire qui n'existe pas forcément le civil. Quelle serait la situation parallèle? Il est important que nous comprenions le genre de responsabilité supplémentaire qui intervient dans le cas d'une infraction commise avec une intention sexuelle, dans le civil d'un côté, et dans l'armée de l'autre.

**La présidente :** Vous devriez peut-être poser votre question au colonel McAlea.

**Colonel Dominic McAlea, juge-avocat général adjoint/Justice militaire et droit administratif, Défense nationale :** Nous avons déjà buté là-dessus à la réunion précédente. Je devrais peut-être vous donner un exemple qui illustrera mieux le lien que nous percevons entre l'armée et le civil.

Il y a quelques années, nous avons été saisis d'une affaire où un couple, qui participait à des débats amoureux consensuels, avait été filmé à son insu par une autre personne.

Nos avocats chargés de la poursuite avaient déterminé que le fait de filmer quelqu'un sans son consentement ne correspondait à aucune infraction sexuelle au sens traditionnel du terme. Nous avions pourtant considéré que tel était le cas et le coupable a été poursuivi et condamné pour cruauté ou conduite déshonorante.

À la suite de notre dernière rencontre, et en réponse à une question du sénateur Andreychuk, si je ne m'abuse, nous avons décidé de ressortir tous les dossiers d'inculpation au titre de l'une ou l'autre de ces cinq infractions pour voir s'ils comportent une dimension sexuelle. Nous espérons parachever ce travail sous peu.

**Le sénateur Joyal :** Colonel, est-ce à vous ou à votre confrère du ministère de la Justice, de me dire à quoi correspondrait l'infraction semblable dans le Code criminel.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai l'impression que la Loi sur la défense nationale revêt un caractère tellement unique qu'il n'y a peut-être pas de correspondance dans le Code criminel. Nous devrions le savoir.

**Le sénateur Joyal :** C'est précisément ce que je veux savoir.

**Col. McAlea:** You will find that in several circumstances. I believe Senator Ringuette made the point that there are some differences. Our objective in this legislation was to bring Canadian Forces members into the regime while reflecting the uniqueness of the operational character of the Forces.

Major Wry and myself are governed by the all the laws and regulations that are applicable to any Canadian. In addition, there is another code of conduct superimposed upon us, and this is an example of that.

**Senator Joyal:** I understand a profession might have an ethic that is particular to that profession because of the nature of the services to be performed. However, we are talking about the Criminal Code. There should be a recruitment of criminal responsibility as much as there is a distinction on an ethics level because of the very different reality of the professional services. We have to understand the substance of the Criminal Code that we want to overlay one on top of the other.

**Col. McAlea:** For example, if I disobey an order in the civilian context, the effect may be that productivity where I work may diminish, or I may undermine the authority of my civilian superior. The consequences are probably not that grave.

If in the military context I disobey on order, there is a very good chance that Canadians will die or that the people we are protecting will die. I urge the committee to see it as an ethic, as Senator Joyal has characterized, but it is something with a grave consequence.

We have a code of conduct imposed upon us. It is called the code of service discipline. If I breach this code, I expect to be punished, including going to jail. That is part of my responsibility. When the stakes are so great, I suggest the chain of command needs this authority in order to have Canadian Forces members behave in the way they need to behave to perform the missions the Government of Canada calls upon them to perform.

**Senator Joyal:** Thank you for bringing that to our attention. As I say again, the nature of what we are doing here is a very important element. I will use the term "to streamline" the responsibility. If you ask us to put in the Criminal Code or as a criminal offence a special responsibility that you have in the military because you are the military, I want to be aware of this when I vote on it.

It is fair to understand what we are doing here. It is not that I am opposed in principle to that, but we have to be very cautious when we do that for obvious reasons.

**Senator Milne:** I will follow up on the same line because I am very concerned about subsection (c).

I would be much happier if somehow it was spelled out in this act that it was with a sexual intent that these five additional offences were added in. I do not know the easiest way to do this. We do not want to create another section in the Criminal Code.

**Col McAlea :** Ce n'est pas le seul cas de figure. Je crois que le sénateur Ringuette a fait remarquer qu'il y a des différences. Notre objectif, dans cette loi, consiste à appliquer ce régime aux militaires tout en tenant compte du caractère opérationnel unique des Forces canadiennes.

Le major Wry et moi-même sommes régis par l'ensemble des lois et des règlements applicables à n'importe quel Canadien. De plus, nous sommes visés par un code de conduite et nous en avons ici un exemple.

**Le sénateur Joyal :** Je crois comprendre que votre profession est soumise à une éthique particulière, étant donné la nature des services que vous rendez. Cependant, nous parlons ici du Code criminel. Il faut qu'il y ait un recoupement en matière de responsabilité pénale, tout autant qu'il faut faire une distinction sur le plan éthique étant donné la réalité très différente du métier des armes. Nous devons comprendre les dispositions du Code criminel quant au fond, dispositions que nous voulons appliquer ici à une autre loi.

**Col McAlea :** Eh bien, celui qui désobéit à un ordre dans le civil risque de porter atteinte à la productivité de son service ou de saper l'autorité de son supérieur. Les conséquences ne sont donc pas forcément très graves.

Dans l'armée, en revanche, quand quelqu'un désobéit à un ordre, il y a de fortes chances pour que des Canadiens ou les populations que nous sommes chargés de protéger le paient de leur vie. J'invite le comité à envisager la chose sous l'angle de l'éthique, comme l'a précisé le sénateur Joyal, et à considérer que les conséquences peuvent être graves.

Nous sommes régis par un code de conduite que l'on appelle code de discipline militaire. Celui ou celle qui l'enfreint doit s'attendre à être puni et être éventuellement emprisonné. Cela fait partie de nos responsabilités. Quand les enjeux sont importants, la hiérarchie doit pouvoir exercer son autorité pour que les militaires canadiens se comportent comme il se doit et qu'ils exécutent les missions que leur confie le gouvernement du Canada.

**Le sénateur Joyal :** Merci d'avoir porté cela à notre attention. Je me répète, ce dont nous traitons ici est très important. Je vais parler de « rationalisation » des responsabilités. Si vous nous demandez de consigner dans le Code criminel une responsabilité propre aux militaires, je veux le savoir pour en tenir compte à l'étape du vote sur cette mesure.

Il est normal que nous voulions comprendre ce que nous faisons ici. Je ne suis pas en principe opposé à cela, mais nous devons être très prudents pour des raisons évidentes.

**Le sénateur Milne :** Je vais poursuivre dans la même veine, parce que l'alinéa c) me préoccupe beaucoup.

Je préférerais de loin que l'on précise dans la Loi que, pour les cinq infractions ajoutées ici, il faut qu'il y ait une intention sexuelle. Je ne sais pas comment il faut s'y prendre pour le faire simplement et je ne veux pas que nous ajoutions un article dans le Code criminel pour y parvenir.

Is it possible to create an option somehow that both the military or civil prosecutors could apply for a declaration at the beginning of a trial that this was for sexual intent? I am not in the business of drafting legal bills, but it seems to me that if it was spelled out somewhere that these five offences were of a sexual intent, then I would be much happier about putting in “striking or offering violence to a superior officer.”

When that person comes out of the military, they will still be on the register, and they will be in civilian life on the register for something they would not be placed on if they had been in civilian life all the way through.

**Col. McAlea:** I am not a drafter. I share your bemusement with how the text is actually rendered on to paper. My understanding is that as a result of the operation of law, what you want is exactly what happens. No one could be put on the register for having been convicted of one of these offences unless it was committed with a sexual intent.

The question is — do we draft the offence section substantively like that, or do we do it in the way it is done in the bill? I do not pretend to have the answer to that. Perhaps my colleague from justice can answer that.

**Mr. Hoover:** The approach you are seeking may be problematic. I would suggest, and I would agree with my colleague from defence, that the concern you are expressing is fully resolved and that Justice Canada, certainly in the civilian scheme, was very demanding upon responding to attorneys general that the test for the “B” list of non-sexual offences is beyond a reasonable doubt. That makes it very clear to all Crowns.

I have two points. First, they are obligated to some extent, although not specifically in law but in terms of convention in courtroom proceedings, et cetera. If they want to secure that registry order, they had better give notice to defence counsel that they will be seeking it.

For example, if a defendant is pleading guilty, he is entitled to know the full consequences of that plea. If counsel fails to provide notice that they are going to be seeking that application then drops it on the desk during sentencing, the defendant has good grounds to withdraw his plea and go to trial on that basis.

I understand that in most provinces Crowns have already determined it is appropriate. It is Crown policy. Different provinces do their policy manuals differently. However, in most provinces, that is exactly what they have to do if they want to seek that application.

Even in a non-sexual situation, they are informing in all cases that they will be seeking these. Second, from the perspective of Justice Canada, this works and it is viable because of the fact we are asking Crowns where they are going to seek these that they must prove beyond a reasonable doubt.

Pourrait-on laisser aux procureurs, militaires et civils, le soin de préciser dans leurs déclarations préliminaires, au début du procès, que l'infraction a été commise dans une intention sexuelle? Je ne suis pas rédactrice de projet de loi, mais j'ai l'impression que si l'on indiquait quelque part que ces cinq infractions doivent obéir à une intention sexuelle, j'accepterais volontiers que l'on conserve l'infraction de « violence envers un supérieur ».

En l'espèce, le nom du militaire qui a été condamné pour une telle infraction apparaîtrait encore dans le registre à sa sortie de l'armée pour une faute qui ne lui aurait pas valu cette inscription s'il avait été dans le civil.

**Col McAlea :** Je ne suis pas rédacteur. Je partage votre étonnement quant à la façon dont ce texte se présente actuellement. Je crois comprendre que cela est dû à la façon dont la loi est appliquée, mais le résultat est exactement celui que vous recherchez en ce sens qu'une personne qui se serait rendue coupable d'une de ces infractions sans intention sexuelle ne se retrouverait pas dans le registre.

La question qui se pose revient à savoir si nous devons rédiger l'article sur les infractions d'une façon aussi détaillée que vous le souhaitez ou si nous devons en rester à ce qui est dit dans le projet de loi. Je ne prétends pas avoir la réponse, mais il est possible que mon confrère de la Justice puisse nous éclairer.

**M. Hoover :** La solution que vous proposez risque de poser problème. Selon moi, et j'ai tendance à être d'accord avec mon confrère de la Défense, ce que vous recherchez est déjà réglé et, en ce qui concerne les civils, Justice Canada a très nettement fait savoir aux procureurs généraux que le critère à appliquer pour les infractions non sexuelles de l'alinéa b) doit obéir au concept d'absence de doute raisonnable. Nous avons bien précisé cela à tous les ministères publics.

Je voudrais ajouter deux choses. D'abord, même si ce n'est pas spécifiquement en fonction de la Loi mais plutôt à cause de conventions en instance judiciaire, nous sommes obligés, dans une certaine mesure, d'aviser l'avocat de la défense que nous avons l'intention de réclamer l'émission d'une ordonnance d'inscription au registre des délinquants sexuels.

Un justiciable qui plaide coupable a le droit de connaître toutes les conséquences de son plaidoyer. Si le procureur ne l'avise de ses intentions et qu'il dépose sa requête soudainement à l'étape de la détermination de la peine, le justiciable a de bonnes raisons de retirer son plaidoyer et d'aller en procès sur cette base.

Je crois savoir que les ministères publics de la plupart des provinces ont déjà déterminé que c'est ainsi qu'il fallait procéder. C'est aussi la politique de la Couronne. Les provinces ne suivent pas toutes les mêmes manuels de politique, mais la plupart d'entre elles ont décidé d'agir ainsi dans les cas où un substitut aurait l'intention de déposer une telle requête.

Même en cas d'infraction de nature non sexuelle, le ministère public fait systématiquement part de ses intentions. Deuxièmement, Justice Canada estime que cette formule fonctionne et qu'elle est viable parce que nous demandons au ministère public de prouver tous les faits hors de tout doute raisonnable avant de formuler de telles requêtes.

As stated in the last proceeding on this bill, that is the toughest task of all in the Criminal Code. We cannot re-devise one tougher than that. What you are asking is taken care of by that particular provision. If it was not there, then the concern would be legitimate that perhaps there is somebody who would be subject to a potential application and who, on the facts, may not have committed that type of offence.

**Senator Milne:** Do you have more information? I am still concerned. You say most provinces, and that does not give me a lot of comfort.

**Mr. Hoover:** In terms of the actual principle of justice, when the defendant pleads guilty, he has the entitlement, the fundamental right, to know what the consequences of that plea are. If the Crown fails to disclose, the defendant has grounds to withdraw his plea. That is a very trite principle in terms of criminal procedure.

In that sense, there is an automatic safeguard. The second safeguard is having to prove beyond a reasonable doubt. It is a difficult task. In terms of practice, what you see is somewhere on the record where it makes it quite clear, either by the defendant's own admissions in a guilty plea or by a finding by the judge, that that was the intent. In those types of cases, regardless of the ultimate conviction, the policy objective of those who decide policy objectives was to make sure that there was an opportunity for Crowns to bring forward an application, even if they have satisfied His Honour's tests.

Even where those admissions are made in open court or in the plea, the Crown still has to come subsequently and satisfy the court that whatever admissions were made are there beyond a reasonable doubt. If the defendant chooses to argue, even if he puts a plea on record, he may choose to argue that it did not meet the test. He is allowed to place full evidence before the court.

Again, after meeting that requirement, he still gets to argue through counsel that it is grossly disproportionate to place him in regard to the interest of public safety versus his interest of liberty. There is an additional safeguard in the particular instance of these "B"-type offences.

Justice Canada is relatively confident that the rights of the offenders in this situation are well balanced, and that there will not be a large number of individuals who are going to be subject (a) to an application, and (b) to register, unless they fully meet the criteria similar to the "A"-list offences.

**Senator Andreychuk:** We did pass the act and we understand this difference. I presume we will monitor to ensure that the accused knows in advance that the registry provisions could apply to the person.

Comme nous l'avons vu lors de la dernière audience au sujet de ce projet de loi, il s'agit là du critère le plus exigeant du Code criminel. Nous ne pouvons pas imaginer de critère plus astreignant. Vous réclamez une chose qui est déjà visée par cette disposition. Si ce n'était pas prévu, votre préoccupation serait fondée parce qu'on pourrait craindre qu'un justiciable soit visé par une telle requête, même en n'ayant pas commis ce type d'infraction.

**Le sénateur Milne :** Avez-vous plus de renseignements à ce sujet? Je ne suis pas plus rassurée. Vous dites que cela se fait dans la plupart des provinces, mais ça ne me rassure pas plus que cela.

**M. Hoover :** Le principe de la justice fondamentale veut que, lorsqu'un justiciable plaide coupable, il a le droit d'être informé des conséquences possibles de son plaidoyer. Si la Couronne ne divulgue pas ses intentions, le justiciable est alors fondé à retirer son plaidoyer. C'est un principe très exigeant de la procédure pénale.

Il existe donc une première protection automatique en ce sens. La deuxième c'est qu'il faut établir la preuve hors de tout doute raisonnable, ce qui est exigeant. La pratique exige que cette preuve apparaisse dans le dossier et qu'il soit très clair — à la suite de l'aveu du justiciable, dans son plaidoyer de culpabilité, ou du verdict du juge — qu'on avait bien l'intention de l'inculper. Peu importe la condamnation susceptible d'être portée par la suite, les décideurs voulaient s'assurer que le ministère public a la possibilité de déposer une telle requête même après avoir répondu aux critères du juge.

Même quand les aveux sont faits en plein tribunal ou lors du plaidoyer, il reste encore au ministère public à convaincre le tribunal que ces aveux correspondent à une preuve échappant à tout doute raisonnable. Même après des aveux écrits, le justiciable peut décider de contester le fait qu'il répond aux critères établis. Il a le droit, dans ce cas, de déposer une preuve complète devant le tribunal.

Même une fois que cette exigence est remplie, le justiciable a donc la possibilité de prétendre, par la voix de son avocat, qu'il est disproportionné de le stigmatiser au nom de la sécurité publique et d'enfreindre ses libertés. Il existe une protection supplémentaire dans le cas particulier des infractions de l'alinéa b).

Mon ministère est relativement certain que les droits des justiciables, dans ce genre de situations, sont raisonnablement pris en compte et que peu d'inculpés seront visés, d'abord par une requête, puis par une ordonnance d'inscription au registre; seuls ceux qui correspondront exactement aux critères établis pour les infractions de l'alinéa a) seront visés.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est nous qui avons adopté la loi et nous comprenons cette différence. Je suppose que nous allons suivre les choses pour nous assurer que les accusés savent, d'avance, qu'ils pourraient être visés par les dispositions relatives à l'inscription dans le registre.

My concern is with the military for two reasons. First, is that the same practice in the military? When you are talking about a discipline, will somebody then have this act click in at the end of the process?

I do not have a great understanding of how a military court would function. Is it going to be exactly the same as a civilian court and, therefore, will we have the same reasonable assurance that it will be run in that way knowing the pitfalls that we pointed out?

Second, the department did come and tell us that it was based on data, research, anecdotal evidence and otherwise why they chose certain offences in the Criminal Code. I have yet to be persuaded that those chosen, in addition, in the military system have a history, some data, as to why we should presume there is a sexual intent in greater preponderance in those cases.

I would have thought the striking of an officer or the officer striking a subordinate would come as a discipline issue, as an authority confrontation, and it has to do with the work environment. I had not heard that this was with sexual intent. If that is what is happening, we should know about it as a society, and then there is validity to putting that offence in.

Is it a preponderance of those discipline situations or lack of discipline situations that have sexual connotations these days in the military? If so, then it is justified on the registry. If it happens occasionally, as the department pointed out, that in any offence under the Criminal Code there could be a sexual connotation given a certain fact situation. They have not pulled in all of the offences. They chose them. I would need to know that there is a preponderance of the evidence to say there is a sexual intent in those cases. We do not have that data.

**Senator Joyal:** I would like to use the example of using a gun dangerously. It is threatening if you use your gun dangerously, so why is it not there?

**Col. McAlea:** To answer your question, Senator Andreychuk, we did not engage in the statistical analysis that was done with respect to the Criminal Code. On a policy basis, we looked at those offences which were "B"-class offences in the Criminal Code, and on a principle basis we did the analysis. No, we did not do the statistical analysis that you are asking about.

With respect to procedure and practice at courts martial, they are similar to civilian courts except perhaps a little more decorous in certain circumstances. As a prosecutor, if I intended to rely on evidence, I would ensure that the defence counsel had that before the beginning of the process. There would be no surprises with respect to evidence, nor any surprises with respect to my intentions as to seeking an order under this or any other act.

C'est plutôt dans le cas de militaires que les choses m'inquiètent, et pour deux raisons. D'abord, je voudrais savoir si c'est la même chose qui se passe dans l'armée? Dans les cas de discipline, va-t-on appliquer les dispositions de cette loi à la fin du processus disciplinaire?

Je ne comprends pas très bien comment fonctionnent les tribunaux militaires. Les choses vont-elles se passer comme devant les tribunaux civils et peut-on avoir l'assurance raisonnable que c'est comme cela que ça va fonctionner, compte tenu des travers que nous avons soulignés?

Deuxièmement, le ministère nous a dit que tout ça découle de recherches, de données, de preuves empiriques et autres, et que c'est ainsi qu'il a été amené à sélectionner certaines infractions dans le Code criminel. Personne, jusqu'ici, ne m'a convaincue que ce choix a obéi aux mêmes processus dans l'armée et pourquoi il faudrait supposer qu'il y a plus de cas de ce genre avec intention sexuelle.

J'aurais pensé que les cas de violence envers un supérieur ou de mauvais traitement à un subalterne auraient relevé du code de discipline, qu'il se serait agi d'un conflit d'autorité en milieu de travail. Je n'ai pas entendu parler d'intention sexuelle. En revanche, si tel est le cas, notre société doit être au courant et il est alors justifié que nous laissions ce type d'infraction ici.

Y a-t-il beaucoup de situations disciplinaires actuellement dans l'armée qui ont une connotation sexuelle? Si c'est le cas, il est alors justifié de recourir au registre. Toutefois, si ce genre d'événement ne se produit que de façon sporadique, comme le ministère l'a souligné, il serait donc possible, dans certaines situations de fait, que n'importe quelle infraction prévue au Code criminel revête une connotation sexuelle. Or, on ne retrouve pas ici toutes les infractions du Code criminel, mais quelques-unes seulement. Il faudrait que j'aie la certitude d'une prépondérance du phénomène pour dire qu'il y a intention sexuelle dans ces cas. Nous ne disposons pas de telles données.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais utiliser l'exemple de l'utilisation dangereuse d'une arme à feu. Pourquoi ne retrouve-t-on pas cette disposition qui concerne l'utilisation dangereuse d'une arme à feu?

**Col McAlea :** Pour répondre à vos questions, sénateur Andreychuk, sachez que nous n'effectuons pas d'analyse statistique en regard du Code criminel. Sur le plan de la politique, nous examinons les infractions visées à l'alinéa b) du paragraphe 490.011(1) du Code criminel et nous avons fait une analyse de principe. Nous ne disposons pas d'analyses statistiques à propos de ce dont vous parlez.

Pour ce qui est de la procédure et de la pratique des cours martiales, elles sont semblables à celles en vigueur dans les tribunaux civils, si ce n'est que le décorum est un peu plus important parfois. L'avocat de l'accusation doit veiller à ce que son confrère de la défense soit saisi, avant le début du procès, de toutes les preuves qu'il a l'intention d'utiliser. La preuve ne doit donner lieu à aucune surprise et l'intention de réclamer une ordonnance en vertu de cette loi ou d'une autre loi ne doit pas, non plus, faire l'objet d'une surprise.

The Charter, the Canada Evidence Act and the Criminal Code all apply in a parallel fashion. This system exists in parallel. It is perfect. Some of our purposes and principles are different, but the core values are all the same.

With respect to Senator Milne's question earlier, you are right. It is possible that someone could end up as a civilian on the register for an offence for which they would not have been convicted as a civilian. The person would still be entitled to seek a pardon and a termination order with respect to being on the registry. Anyone convicted at a court martial for a serious offence would probably be captured by the Criminal Records Act anyway and show up on the Canadian Police Information Centre, CPIC. That would occur whether or not they were charged for one of these offences.

Does that answer the question? Perhaps you would like to add something, Mr. Hoover.

**Mr. Hoover:** That is a full and good answer. I would only suggest that perhaps we were involved in some of the discussions about which offences would meet the policy guideline. Based on the list that is now before you in 490.0111(b), we had no problem with those offences meeting the criteria.

We did not, within the Criminal Law Policy Section, CLPS, undertake any broad studies. We were certainly aware of the instances anecdotally and otherwise where these types of things occur. All I can suggest is that I do not see any of the "B" offences in the Criminal Code that do not meet the criteria. Possibly the defence officials have equal confidence in the list they are proposing at this time that there will be instances at some point where you will have individuals charged with those offences who could be subject to them based on factual circumstances.

**Senator Milne:** What about a case where a military person does not plead guilty? What safeguard is there then that the accused will know before the trial that such an order will be sought?

**Mr. Hoover:** Overall, whenever one commits a criminal act, you have to be aware that there could be potential liabilities. That does not necessarily stop the individual from committing the act. The only instance where awareness becomes an issue is if there is not a criminal responsible for the acts because of the prerequisite under fundamental justice systems to be able to form intent.

In any event, one cannot plead, "I was not aware of the consequences of my actions in the Criminal Code, that I should not be subject to the liabilities or the administrative consequences of the Criminal Code."

It would be a similar situation perhaps if one was convicted of impaired driving and suggested that, "I was not aware that I was going to lose my licence either before or after I committed the act before I go to trial." It is a well-established principle that these

La Charte, la Loi sur la preuve et le Code criminel s'appliquent tous en parallèle. Il s'agit d'un régime juridique qui se déploie sur trois axes. Il est parfait. Nous pouvons être différents du civil quant à certains de nos objectifs et principes, mais nos valeurs fondamentales sont les mêmes.

Pour revenir à votre question de tout à l'heure, sénateur Milne, je dois dire que vous avez raison. Il est possible que le nom d'un ex-militaire soit inscrit dans le registre pour une infraction pour laquelle il n'aurait pas été condamné dans le civil. Cette personne pourrait tout de même demander un pardon et obtenir une ordonnance pour être retirée du registre. Tout militaire reconnu coupable d'infraction grave par une cour martiale tomberait, de toute façon, sous le coup de la Loi sur le casier judiciaire et son nom serait pris en compte par le Centre d'information de la police canadienne, le CIPC. Ce serait le cas, que l'individu ait ou non fait l'objet d'une accusation en vertu de ces infractions.

Cela répond-il à votre question? Vous voudrez peut-être ajouter quelque chose, maître Hoover.

**M. Hoover :** C'était une réponse complète et satisfaisante. Je me permettrais simplement d'ajouter que nous avons discuté des infractions qu'il faudrait retenir en vertu des lignes directrices de la politique. Nous sommes convaincus que les infractions énumérées à l'alinéa 490.0111b) satisfont à ce critère.

À la Section de la politique en matière de droit pénal, la SPDP, nous n'avons pas effectué d'études très poussées. Nous avons bien sûr eu vent de certains cas, de façon anecdotique ou autres. Tout ce que je peux vous dire c'est que toutes les infractions visées à l'alinéa b) du paragraphe 490.011(1) du Code criminel répondent à ce critère. Il est possible que les fonctionnaires de la Défense aient le même niveau de confiance envers la liste qu'ils proposent et qu'il pourra arriver que des justiciables soient accusés de telles infractions selon les circonstances de fait.

**Le sénateur Milne :** Qu'advierait-il si le militaire ne plaiderait pas coupable? Quelle protection existe-t-il pour que l'accusé sache, avant le procès, qu'une ordonnance sera réclamée contre lui?

**M. Hoover :** En général, toute personne qui se rend coupable d'un acte criminel doit savoir qu'il peut y avoir des conséquences juridiques. En revanche, cela n'empêche pas forcément les criminels de commettre leurs méfaits. Le seul cas où la divulgation des intentions de la poursuite devient un problème, c'est quand le criminel n'est pas responsable de ses actes parce que, en vertu des principes de la justice fondamentale, il faut que la personne ait une intention coupable.

Quoi qu'il en soit, nul ne peut plaider qu'il n'était pas au courant des conséquences de ses actes en vertu du Code criminel et qu'il ne devrait pas avoir à faire face à des conséquences administratives ou juridiques en vertu du Code.

Ce serait sans doute la même situation que celle de la personne qui, accusée de conduite avec facultés affaiblies, dirait « Je ne savais pas que j'allais perdre mon permis, ni avant ni après que j'ai commis cette infraction et surtout pas avant que je me

statutes and provisions are public knowledge. They are printed in the statutes of Canada. There is a regulatory notice that goes into the *Canada Gazette*.

Claiming that I did not get notice does not mean I would not be subject to a sex offender registry order. Again, it is a policy decision in many respects. I respect your view on this. However, overall it is important to understand that there is notice of the consequence. If at trial it comes out clearly in the facts that there was a sexual intent to the break and enter or whatever the base offence was, I think defence counsel — if they have retained defence counsel — will probably advise them at some point. I do not know that the argument subsequently would be any different because of the requirement at trial. In addition, after sentencing, the sex offender registry is to prove beyond a reasonable doubt.

The opportunity is there for a defendant either way to argue fully and with full due process in the ultimate discretion of the judge whether or not to issue the order. However, the Crown does have to meet that requirement of beyond a reasonable doubt which is a very high bar to meet.

**Senator Milne:** I am still having some difficulties with this. Looking at this list of offences which are strictly military offences, all five, I have trouble trying to imagine a situation where one of these offences would have a sexual intent but would not qualify either as a sexual assault or as attempted sexual assault.

**Col. McAlea:** The easiest example is one where it was frustrated, where someone intervened to prevent it.

**Senator Milne:** Would that not be attempted sexual assault?

**Col. McAlea:** Yes, it would. Well, that would be subsection (d) or (e) depending upon the circumstances.

**Senator Milne:** Well, (e) takes you right back to (c) again, and it is (c) that I have a problem with.

**Mr. Hoover:** It is important to understand what the real objective is, and that is to have a database of individuals who, by their past conduct, are somewhat likely to repeat in the future by providing police only, in the event of a police investigation, access to a database.

With a database, they may be able to better protect others by identifying those individuals who are, by their description and modus operandi, in that database. If they belong in the database at a policy level, it is probably because they committed this sexual offence in the past or intended to commit it in the past. On the facts, the Crown was able to show that was the case.

retrouve devant le tribunal ». C'est un principe bien connu que nul n'est censé ignorer la loi. Toutes les dispositions de ce genre sont imprimées dans les lois du Canada et un avis réglementaire paraît dans la *Gazette du Canada*.

Dire que l'on n'est pas au courant ne revient pas à dire qu'on ne devrait pas être exempté de l'application d'une ordonnance d'inscription dans le registre des délinquants sexuels. À bien des égards, il s'agit, là encore, d'une décision découlant de la politique. Je respecte votre point de vue à cet égard, mais il faut bien se rendre compte que les conséquences sont annoncées. Je pense que l'avocat du justiciable — si celui-ci en a retenu un — informera son client à un moment donné si les faits établissent clairement qu'il avait une intention sexuelle quand il est entré quelque part par effraction ou qu'il a commis une autre infraction de base. Je ne sais pas si cet argument pourrait être différent par la suite en fonction du déroulement du procès. De plus, après le prononcé de la peine, l'émission d'une ordonnance d'inscription dans le registre des délinquants sexuels doit être justifiée hors de tout doute raisonnable.

La partie défenderesse a donc la possibilité d'argumenter dûment et pleinement devant le juge qui est investi du pouvoir discrétionnaire ultime d'émettre ou non l'ordonnance. Le ministère public, pour sa part, doit se plier à l'exigence du doute raisonnable qui est très contraignante.

**Le sénateur Milne :** J'ai encore des problèmes. D'après cette liste de cinq infractions strictement militaires, j'ai de la difficulté à imaginer une situation où une seule d'entre elles pourrait obéir à une intention sexuelle et ne pas être en même temps qualifiée d'agression sexuelle ou de tentative d'agression sexuelle.

**Col McAlea :** Le meilleur exemple est celui d'une tentative d'agression qui n'a pas abouti à cause de l'intervention d'un tiers.

**Le sénateur Milne :** Ne s'agirait-il pas alors d'une tentative d'agression sexuelle?

**Col McAlea :** Effectivement. Cela tomberait sous le coup de l'alinéa d) ou de l'alinéa e), selon les circonstances.

**Le sénateur Milne :** Eh bien, l'alinéa e) nous renvoie à l'alinéa c) et c'est justement ce dernier qui me pose problème.

**M. Hoover :** Il est très important de comprendre le véritable objectif qui est poursuivi ici, autrement dit qu'il s'agit de disposer d'une base de données sur des individus qui, à cause de leur conduite passée, sont susceptibles de récidiver, et il est question de fournir à la police, et uniquement à la police, la possibilité d'avoir accès à cette base de données dans le cadre d'une enquête policière.

Grâce à cette base de données, les corps policiers seront mieux en mesure de protéger les autres membres du public parce qu'ils connaîtront la description et le modus operandi des individus dont les noms apparaîtront dans la base de données. Si leur nom s'y trouve, ce sera sans doute parce qu'ils se seront rendu coupables d'une infraction à caractère sexuelle dans le passé ou qu'ils avaient eu l'intention d'en commettre une. C'est également que le ministère public a été en mesure de démontrer que tel était le cas.

The problem is if the scope is too narrow, by its nature you are going to miss a significant number of individuals who will not be on the database, who will not be available for quick access by the police in the investigation of a sexual offence. This person will not show up and they will not show up on the radar, and maybe they should have been.

For example, in cases of child abduction, adult abduction of vulnerable individuals, you do not have much time to find the individual. The police very much wanted this registry in order to quickly pinpoint who has that particular characteristic based on a slim amount of evidence available shortly after the offence occurred. You might have a hair colour, eye colour and a modus operandi.

**Senator Milne:** You do not have to convince me about the need for the registry. I am not convinced about these particular things in it. Let me give you a hypothetical situation. A person in the military is convicted under one of these sections and is subsequently discharged from the military. They are on the list. They apply to be taken off the list, and are taken off the list. At the next job they apply for, they are asked, "Have you ever been listed as a sexual offender?"

**Mr. Hoover:** If they ask that question, what liability is the individual under civilly or otherwise, if he refuses to answer or answers incorrectly? I cannot speak to that. He may not get the job. I do not know. Even if it was a federal employer, he does not have access to the federal sex offender registry in any shape or form.

**Senator Joyal:** So you can lie?

**Mr. Hoover:** I am not suggesting anybody should lie. All I am saying is it is of no use for the employer, federal or otherwise, to ask that question because there is no way they can check. It is a useless question. It is more useful to ask if they have ever been convicted. That is lawful. You can not lawfully do a sex offender registry check.

I do not know why any employer would put that down. In other registries, that is an issue. In other jurisdictions that have registries, it is wide open. This registry is not. That type of utility is not only built in but in many ways would be unlawful depending upon how you approach it.

**Senator Joyal:** I can think of a situation where the question might be asked. Take for instance a steward in an airplane. If you apply for a job at that level, that might be a something an employer in the air industry would want to know.

What is the position of somebody who applies there and has been on the sex registry because of the abuse of a subordinate and would say no to such a question. "Have you been on a sex registry?" The person says, "No."

Le problème c'est que, si l'on restreint trop les conditions d'inscription dans cette banque de données, on risque de passer à côté d'un grand nombre d'individus auxquels la police ne pourra pas avoir rapidement accès dans le cadre d'enquêtes à la suite d'infractions sexuelles. Ces individus disparaîtront de la carte tandis qu'il aurait fallu les garder à l'oeil.

Dans le cas des enlèvements d'enfants et d'adultes vulnérables, par exemple, on ne dispose que de peu de temps pour trouver le coupable. La police a réclamé ce registre pour obtenir très rapidement les caractéristiques des suspects à partir du peu de preuves dont elle dispose tout de suite après l'événement. Il est possible qu'on connaisse la couleur des cheveux et des yeux du suspect et son modus operandi.

**Le sénateur Milne :** Vous n'avez pas besoin de me convaincre de la nécessité du registre. Je ne suis pas convaincue de certaines particularités. Je vais vous donner une situation hypothétique. Un militaire est condamné en vertu de l'un de ces articles et il est ensuite libéré de l'armée. Son nom apparaît sur la liste. À sa demande, on retire son nom de la liste. Quand il se présente pour un emploi ensuite, on lui demande s'il est déjà apparu sur la liste des délinquants sexuels.

**M. Hoover :** Quelle serait la responsabilité de cet individu, civile ou autre, s'il refusait de répondre à cette question ou s'il y répondait incorrectement? Je ne sais pas. Il pourrait ne pas avoir l'emploi. Je ne le sais pas. Mais même un employeur fédéral n'a pas accès au registre fédéral des délinquants sexuels.

**Le sénateur Joyal :** Donc, on peut mentir?

**M. Hoover :** Je ne suis pas en train de recommander à qui que ce soit de mentir. Tout ce que je dis, c'est qu'il ne sert à rien à un employeur, qu'il s'agisse de la fonction publique fédérale ou autre, de poser ce genre de question parce qu'il n'y a pas de moyen de vérifier les réponses. C'est une question inutile. Il est plus utile de demander si la personne a déjà été condamnée. Cela, c'est licite. On ne peut pas légalement vérifier le contenu du registre des délinquants sexuels.

Je ne sais pas d'ailleurs pourquoi un employeur voudrait poser ce genre de question. C'est un problème dans le cas des autres registres. Même dans les ressorts où l'on tient toutes sortes de registres, celui-ci n'est pas accessible. Non seulement il existe des dispositions visant à en garantir la confidentialité mais, de plus, il pourrait être illégal de s'en servir, selon les conditions dans lesquelles on le ferait.

**Le sénateur Joyal :** Je songe à une situation où l'on pourrait poser cette question. Prenez par exemple le cas des agents de bord. C'est peut-être une chose que les employeurs du secteur aéronautique voudraient savoir.

Qu'advierait-il d'une personne qui, postulant à ce genre d'emploi et dont le nom apparaîtrait dans le registre des délinquants sexuels, après avoir commis un acte de violence contre un subordonné, répondrait non à la question « Votre nom apparaît-il dans un registre de délinquants sexuels »? Supposons que l'individu réponde par la négative.

**Mr. Hoover:** Again, I could only suggest the correct question for the employer to ask is, “Have you ever been convicted of a sexual offence?” because one follows the other and if the employer cannot check and verify, it is of no utility to ask.

**Senator Joyal:** There is a difference between asking, “Have you ever been found guilty of a sexual offence?” and “Have you ever been on the sex registry?” Here you are at the secondary level. You are at the repetitive level. You present a risk. That is the difference between not being on the sex registry and having been found guilty of a sexual offence.

**Mr. Hoover:** Yes, you are right. I concede that there are some individuals who would be able to answer “no” to the question of “Have you ever been convicted of a criminal offence?” but if you asked if they were on the registry maybe they would have been able to answer they were. The utility of asking the question is strange because the employer is unable to check. Even the RCMP is unable to check if they are on the registry in that situation. This registry, by policy decision, was not designed to facilitate that type of access. If someone did try to attempt that type of access they would be breaching section 17(1) of the Sex Offender Information Registration Act. I do not know how much further we can go than that. We might be able to put in a clause saying that question can not be asked and perhaps that would be a different issue.

In terms of looking at the overall balance of protecting the offender’s rights post-conviction as opposed to the interests of public safety, the registry was not for the purpose of checking the backgrounds of individuals. There are other ways to do that.

**Senator Pearson:** I was going to remind all of us what this thing is for, so thank you for doing that, Mr. Hoover. It is for the protection and for the use of the police in fairly limited circumstances. That is all. I am fairly comfortable with the offence the defence has placed on them, because my experience of any kind of sexual exploitation is imbalance of power. The more imbalance of power you have, the more likely you have of these offences. This is a message to people in the Armed Forces to be careful not to abuse their power position or never allow irritation at being ordered — I think of striking your superior officer — but I do feel these are special circumstances where we have, for the defence of the country, actually created the kinds of circumstances in which these offences are more likely to take place. We see that tragically with some of the events that have taken place in prisons in other countries and other circumstances like the Abu Ghraib prison. I can understand why you have put it there and I am glad. It would be hard to demonstrate where there had been many cases where this had happened, but now you have women superior officers with men and that can produce its own dynamic as well. We need to be clear about the messages as well.

**M. Hoover :** Selon moi, l’employeur devrait poser la question suivante : « Avez-vous déjà été condamné pour une infraction sexuelle? », parce que l’inscription au registre est la conséquence de l’infraction et si l’employeur ne peut pas vérifier le contenu du registre, il ne lui sert à rien de poser la question.

**Le sénateur Joyal :** Il y a une différence entre le fait de demander « Avez-vous déjà été reconnu coupable d’une infraction sexuelle? » et « Votre nom est-il déjà apparu dans un registre de délinquants sexuels? ». Dans ce cas, on parle de gens qui récidivent, qui présentent un risque. C’est cela la différence entre le fait de ne jamais avoir son nom dans un registre de délinquants sexuels et le fait d’avoir été reconnu coupable d’une infraction sexuelle.

**M. Hoover :** Vous avez raison. Je reconnais que certaines personnes pourraient répondre non à la question « Avez-vous déjà été condamné au criminel? », et qu’elle répondrait par oui à la question « Votre nom est-il apparu dans un registre? ». On a du mal à voir pourquoi un employeur poserait ce genre de question, puisqu’il ne serait pas en mesure de vérifier la réponse. Même la GRC ne peut pas vérifier, dans un tel cas de figure, si le nom de la personne se trouve dans le registre. À cause d’une décision d’orientation, le registre n’est pas destiné à permettre ce genre d’accès. Toute personne qui désirerait accéder au registre enfreindrait le paragraphe 17(1) de la Loi sur l’enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels. Je ne sais pas si nous pouvons aller plus loin. Nous pourrions toujours prévoir une disposition indiquant qu’on ne peut poser ce genre de question, mais cela soulèverait peut-être un autre débat.

Quant à la nécessité de réaliser l’équilibre entre la protection des droits du justiciable après une condamnation et la nécessité de veiller à la sécurité publique, il faut dire que le registre n’a pas été conçu pour vérifier les antécédents des individus. Il existe d’autres moyens pour cela.

**Le sénateur Pearson :** Je me proposais précisément de rappeler à tout le monde ce à quoi était destiné le registre et je vous remercie de l’avoir fait, maître Hoover. Il est destiné à protéger le public et à être utilisé par la police dans des circonstances très limitées. Un point c’est tout. Je ne vois pas de problème dans les infractions retenues par la Défense parce que j’ai constaté que, dans tous les cas d’exploitation sexuelle, il y a un jeu de pouvoir. Plus les pouvoirs entre les deux personnes sont déséquilibrés et plus on risque de trouver ce genre d’infraction. C’est un message que l’on adresse aux militaires; on leur dit de veiller à ne pas abuser de leur situation de pouvoir et à ne jamais s’irriter de recevoir des ordres — je pense ici à la violence envers un supérieur — mais j’ai l’impression qu’il y a eu des cas bien particuliers où, au nom de la défense nationale, nous avons créé des circonstances favorables à la commission de ce genre d’infraction. Nous avons vu cela à l’occasion d’événements tragiques survenus dans des prisons ailleurs dans le monde, comme à la prison d’Abou Ghraib. Je comprends pourquoi vous avez prévu cela et je me réjouis que ça y soit. Il pourrait être difficile de démontrer le nombre de cas où cela a pu se produire, mais la mixité du corps des officiers supérieurs pourrait aussi donner lieu à une certaine dynamique. Nous devons donc être très clairs quant à nos intentions.

**Senator Bryden:** I want to see if I have this right. If you are serving in the military, you are subject to the Criminal Code of Canada, which would make you subject to the “A” list of sex offences and the “B” list of sex offences in the Criminal Code. What “C” represents, for people serving in the services, are new offences, offences for which the general population will not have been registered. So these are additional offences for one significant segment of our society and you say for good reason and that may be true. I have a good deal of concern about relying on an additional set of infractions or offences. It has always been my understanding that the culture of Crowns, attorneys general and judges provides this calibre that would provide the history that existed under the “A” and “B” offences in the Criminal Code because there are a lot of instances of this within the services. It has always been my experience that in order to determine the intent of a piece of legislation, in order to determine what the policy is, the first place the judge looks is to the wording of the legislation — that is the intent. What is intended by this legislation is what Parliament wrote down, and it is only when you can not get a legitimate reading that you go outside of that. There are very few judges who, particularly for an offence that may cause someone to lose their liberty or have something registered against them that will have a continuing impact, would not be very cautious and they will stick to what is written in the statute in applying that offence.

Now, you have five new offences. They relate peculiarly to your jobs, what you do through your profession. It detracts not one bit from those new offences that apply only in the military. I see no down side to clearly stating the intent of those five offences — by saying a person who strikes a superior officer with sexual intent.

Section 2 will still have to be proven beyond a reasonable doubt. We are dealing in peculiar circumstances and these are peculiar offences for the purpose of the military. The clearer they can be stated the less opportunity there is for error or misapplication. It will take a lot of convincing for me to think that somehow by putting the offence clearly there, because that is the only purpose for them being in there is so you can go on the registry. That is the only purpose. So why would you not put it in there? I do not see how you jeopardize any soldiers or airmen or whomever. Then it would be a clear direction to the court; the prosecutor, the defence people and the judge knows exactly what they are.

I am at least as concerned about the possibility of someone getting on that list who should not be on the list as I am that the police need to have the ability to be able to investigate anyone who might commit a future offence, that absolutely everyone possible has been captured.

I do not want to belabour the point and would ask for a comment or answer. I do not want to start an argument.

**Le sénateur Bryden :** Je veux être certain d’avoir bien compris. Dans l’armée, les gens tombent sous le coup du Code criminel du Canada et peuvent donc être accusés pour des infractions à caractère sexuel visées à l’alinéa *a*) ou *b*) du paragraphe 490.011(1) du Code criminel. Les infractions visées à l’alinéa *c*), pour ceux et celles qui servent sous les drapeaux, sont nouvelles et elles ne concerneront jamais les civils. Il existe donc d’autres infractions pour une partie importante de notre société et vous dites qu’il y a une bonne raison à cela; vous avez peut-être raison. Personnellement, j’ai des réserves quant au fait que l’on s’en remette à un nouvel ensemble d’infractions. J’ai toujours cru comprendre que la culture des ministères publics, des procureurs généraux et des juges est telle qu’il existe déjà une jurisprudence dans le cas des Forces armées pour les infractions visées aux alinéas *a*) et *b*). Je sais qu’afin de cerner l’esprit de la loi, afin de déterminer la politique à appliquer, le juge commence par examiner la partie présentant l’objet de la loi. Quel est l’objet de cette loi-ci que propose le Parlement? Ce n’est que si l’on ne peut se faire une opinion sur l’esprit de la loi l’on doit chercher ailleurs. Rares sont les juges, surtout dans le cas d’une infraction pouvant priver le justiciable de sa liberté ou risquant d’avoir sur lui des répercussions durables, qui ne se montrent pas très prudents dans ces cas-là; dès lors, ils s’en tiennent systématiquement à ce qui est dit dans la loi au sujet de telle ou telle infraction.

Voilà que vous avez cinq nouvelles infractions. Elles touchent aux particularités de votre profession, à ce que vous faites sur les drapeaux. Cela n’enlève rien aux nouvelles infractions qui ne s’appliquent qu’aux militaires. Je ne vois rien de mal à ce que l’on précise la volonté du législateur en adoptant ces cinq infractions, que l’on dise qu’un acte de violence envers un supérieur peut être commis avec une intention sexuelle.

De toute façon, il faudra prouver l’application de l’article 2 hors de tout doute raisonnable. Nous avons ici affaire à des circonstances particulières et ces infractions, également particulières, concernent les militaires. Plus leur formulation sera claire et moins il y aura de risque d’erreurs ou de défaut d’application. Il en faudra beaucoup pour me convaincre que ces infractions pourraient servir à autre chose qu’à faire inscrire le nom d’un justiciable dans le registre des délinquants sexuels. Si c’est uniquement à cela qu’elles servent, pourquoi ne pas le préciser? Je ne vois pas quel tort cela pourrait porter aux soldats, aux aviateurs ou aux marins. Le tribunal, le ministère public, les avocats de la défense et le juge sauraient ainsi très précisément ce dont il retourne.

Je suis tout aussi préoccupé par le risque que quelqu’un se retrouve sur cette liste, tandis qu’il ne devrait pas y être, que par la nécessité de permettre à la police de faire enquête sur un individu ayant commis une infraction et étant susceptible de récidiver, parce qu’il faut pouvoir mettre la main sur tous les délinquants possibles.

Je ne veux pas m’éterniser sur ce point et je vous invite simplement à me donner une réponse ou à faire un commentaire. Je ne veux pas me lancer dans une rhétorique.

**Col. McAlea:** Clearly what you are talking about is an emotive issue. Just to preface that, these are not new offences, they exist. What would be new is that they are subject to orders for having committed them.

I am here to explain, I may not defend policy. However, if I understand what you are looking at, if you did the changes you are talking about, I suggest that this is tantamount to taking an offence and converting it to an "A"-list offence. We are saying that striking with intent or abusing with intent, at this point is no longer a non-sexual offence. We are talking about something that is really an "A"-list offence. Certainly, that is possible. It enters the policy realm; it is beyond my ability to comment other than characterize it for you.

**Senator Bryden:** I am not saying to take the other one out, though. The one without the intent stays there; those five stay there. These are five new offences which are the ones with sexual intent and those are the ones that go in here.

**Mr. Hoover:** Mr. Bartlett has pointed out that the wording in the Criminal Code closely follows the NDA, as far as I am aware and maybe that can be confirmed, but it is an ethereal sexual component we are talking about. The wording in the provision is that the Crown has to show beyond a reasonable doubt that you intended to commit one of the listed sexual offences.

**Senator Bryden:** These offences are not listed.

**Mr. Hoover:** Defence would have to comment on that. I am trying to point out in general terms how the structure exists. You are wondering why that can not be put right up front in the provision for the courts to see. I am not a legislative drafter, either. I am a former defence counsel. I do remember the days of flipping through the Criminal Code and wondering what were they thinking in Ottawa when they were drafting this. All I can suggest is that in the past five years that I have been with justice, I see some of the wisdom of drafting with convention and trying to be consistent. Who am I to argue against a hundred-and-some years of such convention? There is a desire by all to make it apparent on its face what the overall intent of the legislation was and what the intent of each provision is.

There have been approximately 50 reported cases so far on the sex offender registry in Canada. In reading those cases, I do not see a significant amount of confusion at the court level. I am satisfied that they fully comprehend what the focus of this legislation was and what the mechanics are. There will always be growing pains. I have seen cases where they either did not read or perhaps did not have the full provisions before them because there are two acts. Overall, we are very satisfied with the direction the courts have taken. Of those 50 cases, as expected, the majority of the orders are being granted. However, with about 10 to 20 per

**Col McAlea :** Vous parlez de quelque chose de très émotionnel. Je tiens à préciser tout de suite qu'il ne s'agit pas de nouvelles infractions, puisqu'elles existent déjà. En revanche, ce qui est nouveau, c'est qu'elles peuvent faire l'objet d'ordonnances d'inscription.

Je suis ici pour vous expliquer la politique, mais je ne peux pas la défendre. Quoi qu'il en soit, si je comprends bien votre question, je peux vous dire que, si nous apportons le genre de changements dont vous venez de parler, cela reviendrait à transformer cette infraction en infraction visée à l'alinéa a). Nous indiquons ici que le fait de commettre un acte de violence envers un supérieur avec une intention sexuelle n'est plus une infraction à caractère non sexuel. Nous nous retrouvons donc dans le cas de figure d'une infraction de l'alinéa a). C'est fort possible. Cela relève de la politique, mais je ne peux rien vous dire d'autre que de vous préciser ce dont il s'agit.

**Le sénateur Bryden :** Je ne suis pas en train de dire qu'il faut éliminer l'autre cas de figure. Les infractions avec intention sexuelle demeurent, ces cinq-là restent ici. Il y a cinq nouvelles infractions, soit celles commises avec une intention sexuelle, et ce sont celles-là qui doivent se retrouver ici.

**M. Hoover :** M. Bartlett a indiqué que le libellé du Code criminel suit d'assez près celui de la Loi sur la défense nationale et, quitte à ce que cela soit confirmé par ailleurs, je pense que nous sommes en train de parler d'une dimension sexuelle étherée. La disposition stipule que la Couronne doit démontrer, hors de tout doute raisonnable, que le justiciable avait l'intention de commettre l'une des infractions sexuelles désignées.

**Le sénateur Bryden :** Ces infractions ne sont pas désignées.

**M. Hoover :** Il faudrait demander aux gens de la Défense de vous répondre. J'essaie de vous décrire de façon générale la structure de cette loi. Vous vous demandez pourquoi on ne peut pas carrément apporter cette précision dans la disposition afin que les tribunaux puissent en prendre automatiquement connaissance. Je ne suis pas, moi non plus, rédacteur de loi. Je suis un ancien avocat de la défense. Je me rappelle l'époque où je consultais le Code criminel en me demandant à quoi ils avaient bien pu penser à Ottawa en rédigeant tel ou tel article. Tout ce que je peux dire, c'est qu'au cours des cinq dernières années que j'ai passées à la Justice, j'ai pu constater qu'on s'efforce de rédiger les lois selon la convention et de façon cohérente. Qui suis-je pour m'élever contre plus de 100 ans de convention? Tout le monde veut que l'objet de la loi saute immédiatement aux yeux, qu'on connaisse l'intention du législateur et que l'on devine tout de suite le but visé dans chaque disposition.

Jusqu'ici, on a signalé une cinquantaine de cas de récidive de délinquants sexuels dont les noms apparaissaient dans le registre au Canada. À la lecture de ces cas, je n'ai pas conclu que les tribunaux avaient été confus. Je suis convaincu que les juges ont parfaitement compris l'essence de cette loi et les mécanismes en place. Il y a toujours des maux de jeunesse avec les nouvelles lois. Et puis, il m'est arrivé de voir que des juges n'avaient pas bien lu la loi ou qu'ils n'avaient pas pleinement pris connaissance des dispositions à appliquer parce qu'il existait deux lois. Toutefois, nous sommes généralement satisfaits de l'orientation prise par les

cent of the orders not being granted because the judge finds them grossly disproportionate, the order to register in the particular circumstance of the case means the offender has met his burden.

There have been three cases where the sitting judge found there was a Charter issue. Those have all been in terms of retrospective application where the offender was convicted before the coming-into-force date and sentenced after. Those will be resolved by appeal courts in all cases. We are satisfied with that and we will abide by the judges on that one. That does not imperil the legislation.

Overall, the concern you are expressing, certainly in the civilian scheme, is one where I accept your view fully that perhaps there is a way to make it more up front. All I can suggest is that there is no doubt in the court's mind so far about what the Crown has to show and who the burden is on and what are the procedural aspects.

**Senator Bryden:** We have a chance on these five offences to do it right, so why not do it right.

**Senator Milne:** It has been all been civilian so far.

**Senator Joyal:** We are creating a criminal offence here. This is the question to ask. I tried to understand the nuances you bring to the answers, but the courts have done their role properly in interpreting the Code, so we should trust them for this one, which is a fair judgment on the basis of the analysis you have done.

However, to ask us to make a decision and vote on this, without ensuring that we have answered fully the doubt that we have or to try to see the alternative, is something that needs a second thought on our part.

In adding to what Senator Bryden is proposing or in dissecting the Code I would not want to do that. There is no question about that. We understand the Code is a coherent structure and that it is amended each year many times, as we all do here regularly. We do not want to add incoherence, but the preoccupation we have is fair.

**Mr. Bartlett:** Criminal law involves a huge body that has been built up over time informing how the courts go about interpreting provisions, including such principles as resolving ambiguity in favour of the accused and a whole host of principles that are at the base of the kind of jurisprudence to which Mr. Hoover has been referring.

The specific words you are looking for might help. They might simply open it up. What Mr. Hoover is saying is that what the jurisprudence has told us so far is that the courts have understood and applied the kinds of principles that you want to see applied. I am not sure the words that you are looking for would crystallize that; they might simply introduce another ambiguity and perhaps

tribunaux. Dans la majorité de ces 50 cas, des ordonnances ont été émises, comme on pouvait s'y attendre. Il demeure que, dans 10 ou 20 p. 100 des cas, les juges n'ont pas consenti les ordonnance d'inscription parce qu'ils les ont jugées grossièrement disproportionnées par rapport à l'infraction, ce qui veut dire que les délinquants se sont acquittés du fardeau de la preuve.

Dans trois cas, le juge saisi a conclu qu'il était en présence d'une question faisant intervenir la Charte. Dans tous ces cas, il s'agissait de requêtes visant à obtenir une ordonnance d'inscription rétroactive pour des délinquants qui avaient inculpés avant l'entrée en vigueur de la loi et condamnés après. Les tribunaux d'appel seront invités à trancher. Nous n'avons pas de problème face à cela et nous allons nous conformer aux décisions des juges. Cela ne remet pas la loi en question.

Dans l'ensemble, je reconnais la validité de votre point de vue en ce qui concerne le régime applicable dans le civil, en ce sens qu'il faudrait davantage préciser l'intention visée. Tout ce que je peux dire, c'est que les tribunaux n'ont jamais remis en question les aspects de la procédure, ni douté du fait que le fardeau de la preuve incombe au ministère public.

**Le sénateur Bryden :** Nous avons la possibilité de miser juste pour ces cinq infractions, alors, pourquoi ne le ferions-nous pas.

**Le sénateur Milne :** Jusqu'à présent, cela n'a concerné que les civils.

**Le sénateur Joyal :** Sommes-nous en train de créer une infraction pénale? Elle est là, la question à se poser. J'ai essayé de comprendre toutes les nuances que vous nous avez apportées dans vos réponses, mais les tribunaux ont bien fait leur travail en interprétant le Code et nous devrions donc leur faire confiance pour cela, si je m'en remets à l'analyse que vous venez de faire.

Cependant, nous devons réfléchir à deux fois avant de prendre une décision et de voter sur ce projet de loi, et nous devons nous assurer d'avoir pleinement levé les doutes qui nous habitent ou d'avoir examiné toutes les autres solutions.

Je ne suis pas favorable au type d'ajout proposé par le sénateur Bryden ni au fait que nous disséquions le Code. C'est certain. Nous comprenons bien que le Code est cohérent et qu'il est modifié à plusieurs reprises chaque année, puisque nous le faisons régulièrement ici. Nous ne voulons pas ajouter d'incohérence, mais nos préoccupations sont justifiées.

**M. Bartlett :** Le droit criminel repose sur une énorme jurisprudence qui s'est constituée au fil du temps et qui nous renseigne sur la façon dont les tribunaux interprètent les dispositions du Code et sur les principes qu'ils appliquent afin de trancher les ambiguïtés en faveur de l'accusé ou sur d'autres principes qui sont le fondement du genre de jurisprudence dont M. Hoover vous a parlé.

Les termes spécifiques que vous recherchez pourraient aider. Ils pourraient ouvrir à interprétation. D'après ce que M. Hoover nous a dit, la jurisprudence nous indique que les tribunaux ont compris ou ont appliqué le genre de principes que vous recherchez. Je ne suis pas certain que le libellé que vous visez permettrait de cristalliser cette réalité; peut-être qu'il ne servirait

open it up some more. It is difficult to capture the kinds of nuanced jurisprudence that Mr. Hoover is talking about with a few simple words.

**Senator Milne:** The jurisprudence is all civilian and it is not on these kinds of offences.

**Mr. Bartlett:** It is the jurisprudence that will be applied by the military judges when they are looking at the same question of interpretation.

**Senator Bryden:** I do not understand why being clear and specific opens anything up. I am not suggesting the words, and I think you understand what I am getting at. I am asking why we cannot be definitive and clear in what we are putting there. If, by being clear and definitive about what we are doing runs the risk of opening it up, I would like to know what it is. Those are your words. Does what I am suggesting help, or does it simply open it up? My question is — what does it open up?

**Mr. Bartlett:** If you put words like “with sexual intent” in, if that is something broader than what the jurisprudence has applied, then you are broadening it. Those kinds of words may not have quite the magic you are looking for, and if the jurisprudence is capturing the principle you are looking for and it is the same jurisprudence that the judges in the military context will be applying, then there is simply a risk in trying to be more definitive with words that might simply appear to a point to something broader. If it is a nuanced jurisprudence we are dealing with here, then trying to capture it in a few words may simply create difficulties.

**Senator Bryden:** What the courts will do is what you suggested; they will go, if they want to know, to the vast amounts of precedents and definitions and all the cases that have dealt with sexual intent and they will know. No different, it is there, with sexual intent, what does sexual intent mean in this circumstance? They will look at that and then they will go to their jurisprudence.

**Senator Cools:** I am still trying to discern why this bill is before us and why we are trying to press the peculiar aspects and needs of the military into this box when, for almost a millennium, the system has contrived to ensure that military justice is dealt with somewhat differently. I have a huge problem because every time a bill comes out of the Department of Justice it arrives with a new set of peculiar terms. Sometimes I think it is not so much an exercise in drafting a penal code as it is an exercise in creative writing. Therefore you have these terms now, “crimes of a sexual nature” and “sexual intent” and obviously more are still to come.

I have something of an understanding of the manipulation of the law around sex crimes or crimes to do with sex, of the tort that has been applied to that set of laws over the past many years,

qu'à introduire une nouvelle ambiguïté et qu'il prêterait davantage à interprétation. Il est difficile de rendre en des termes simples le genre de jurisprudence nuancée dont M. Hoover parlait.

**Le sénateur Milne :** Toute la jurisprudence est civile et ce genre d'infraction n'existe pas dans le civil.

**M. Bartlett :** C'est la jurisprudence qui sera appliquée par les juges militaires quand ils se poseront le même genre de question d'interprétation.

**Le sénateur Bryden :** Je ne comprends pas pourquoi le fait d'être plus clair et plus précis va prêter davantage à interprétation. Je ne suis pas en train de vous suggérer un libellé et je pense que vous comprenez bien ce que je veux dire. Je me demande simplement pourquoi nous ne pouvons pas mieux préciser ce que nous entendons ici. Si, en nous montrant clairs et très arrêtés au sujet de ce que nous recherchons, nous courrons le risque de laisser place à interprétation, alors je me demande bien ce qu'il faut faire. C'est ce que vous avez dit. Est-ce que ce que je propose est susceptible de nous aider ou est-ce que cela va prêter à davantage d'interprétation? Ma question est la suivante : en quoi est-ce qu'on ouvre davantage à interprétation?

**M. Bartlett :** Si vous précisez « avec intention sexuelle » vous vous trouvez à aller plus loin que ce que précise la jurisprudence et vous élargissez donc la portée de la disposition. Ces mots ne donnent pas les résultats que vous visez et si la jurisprudence traduit le principe que vous recherchez et s'il s'agit de la même jurisprudence que les juges militaires vont appliquer, on court le risque de trop préciser les choses au point que cette disposition pourrait sembler plus large qu'elle ne l'est. Nous avons ici affaire à une jurisprudence nuancée et il peut donc être difficile d'en saisir l'essence par quelques mots seulement.

**Le sénateur Bryden :** Les tribunaux vont faire ce que vous suggérez, s'ils veulent en savoir plus, ils consulteront la masse de précédents et de définitions et de jurisprudence portant sur tous les cas d'intention sexuelle dont ils auront entendu parler. Il n'y a donc rien de différent. Tout est là, c'est toujours d'intention sexuelle dont on parle et il faut savoir ce que l'on entend par là, dans les circonstances. Les juges vont examiner la question avant de se tourner vers la jurisprudence.

**Le sénateur Cools :** J'essaie de savoir pourquoi nous avons été saisis de ce projet de loi et pourquoi nous essayons d'englober les spécificités des militaires quand cela fait près d'un millier d'années que les systèmes de justice essaient de faire la part entre la justice militaire et la justice civile. Là où j'ai un énorme problème, c'est que ce projet de loi qui vient du ministère de la Justice comporte une nouvelle série de termes spécifiques. Je me dis parfois que ce texte n'est pas le produit d'un exercice de rédaction du code pénal, mais d'un exercice de création littéraire. Nous nous retrouvons donc avec ces nouveaux termes que sont « crime de nature sexuelle » et « intention sexuelle » et nous allons en avoir plus encore.

Je crois deviner la façon dont on a manipulé la loi autour des crimes sexuels ou des crimes ayant un rapport avec le sexe, du genre de délit que l'on inscrit dans cet ensemble de lois depuis de

whether it is the rape shield law or whatever. Could one of the witnesses help me and explain again, first, where the initiative for these sections came from? Did they come from the military or did they come from the Department of Justice? I wonder if one of you has an answer to that. Second, again, why is this necessary?

I see this as creating more problems than it is going to solve. We sit here and these bills appear and the minister appears for a few minutes and before you know it the Criminal Code has grown by another 10 pages. I am having real difficulty understanding. Perhaps one or all of you could enlighten me because I see this as going in an opposite direction from the principles and traditions of the creation of the Criminal Code and of the application of the law to military personnel. Perhaps you could clarify and in that way persuade me that I should not be alarmed.

**Col. McAlea:** Senator Cools asked several questions involving on whose initiative, why is it necessary, and I will speak to that part and then hand over to one of my colleagues.

With respect to the original Bill C-16, it was not possible to bring DND on board in time, so it is my understanding that it was always not a question of if but when this scheme would be made applicable to the military justice system. The policy explanation for why it ought to be applicable is that offences of a sexual nature are committed by persons subject to a code of service discipline, usually military personnel, sometimes not, and that it made sense that those persons not be invisible to police authorities. It made sense that they be subject to being ordered to register so that if the police were doing an investigation they could consider those people.

The explanation is at whose initiative? It is a logical flow from the original Bill C-16, something to which Minister McLellan committed last year. Why is it necessary? It is so that persons who are convicted in the military justice system may be subject to orders to register as required.

**Senator Cools:** I conclude then that the initiative came from the Department of Justice?

**Mr. Hoover:** I will restate that I think this initiative overall came from, basically in my view, the people of Canada. This did not emanate from the bowels of the Department of Justice in any sense, nor did it emanate from our shop. Overall the catalyst was the experience of the United States where, going back to the early 1990s, the U.S., followed by the federal government, passed laws to create sex offender registries based on the view of police that they now had computers available, that they could store the information and access it quickly, and now they needed a law to bring it in.

It then came up north in the late 1980s, when Christopher Stephenson was abducted and murdered by a known sexual offender and, again, there was an inquiry that came to the conclusion that had there been a sexual offender registry not only could future crimes be prevented but possibly that individual could have been saved. That was the conclusion of that report.

nombreuses années, qu'il s'agisse de la Loi sur la protection des victimes de viol ou autre. Est-ce qu'un des témoins pourrait de nouveau m'expliquer la raison d'être de ces articles? Émanent-ils des militaires ou du ministère de la Justice? J'aimerais savoir si l'un de vous connaît la réponse. Deuxièmement, pourquoi estimez-vous que ces dispositions sont nécessaires?

J'ai l'impression que nous allons créer plus de problèmes que nous allons en régler. Nous sommes saisis de ce genre de projet de loi, le ministre comparaît devant nous pendant quelques minutes et, d'un seul coup, on se rend compte que le Code criminel vient d'être augmenté de 10 pages. J'ai beaucoup de mal à comprendre cela. Peut-être que l'un de vous pourrait m'éclairer parce que j'estime que nous allons à l'encontre des principes et des traditions de la création du Code criminel et de l'application de la loi aux militaires. Vous pourriez peut-être me préciser tout cela et essayer de me convaincre que je n'ai aucune raison d'être inquiète.

**Col McAlea :** Le sénateur Cools a posé plusieurs questions qui visent à déterminer qui est à l'origine de cette mesure et pourquoi elle est nécessaire; je vais vous répondre sur ces deux points et je céderai la parole à l'un de mes confrères pour le reste.

S'agissant du projet de loi C-16 initial, il n'a pas été possible, à l'époque, de couvrir le MDN et je crois savoir que la question n'a jamais été de savoir s'il fallait le faire, mais plutôt quand ce nouveau régime s'appliquerait au système de justice militaire. La politique vise les infractions de nature sexuelle commises par des militaires ayant enfreint le code de discipline — en général il s'agira de militaires, mais pas forcément — parce qu'il était logique que ces personnes ne soient pas inconnues des corps policiers. Il était logique qu'on les oblige à s'inscrire dans un registre pour que la police soit en mesure de les retracer en cas d'enquête.

À qui doit-on cette mesure? Eh bien, elle découle naturellement du projet de loi C-16 que la ministre McLellan s'était engagée à faire adopter l'année dernière. Pourquoi est-elle nécessaire? Pour que les justiciables militaires soient éventuellement sujets à des ordonnances d'inscription, selon les besoins.

**Le sénateur Cools :** Dois-je conclure que cette mesure émane du ministère de la Justice?

**M. Hoover :** Je vous rappelle que cette initiative émane, selon moi, de la population du Canada dans son ensemble. Elle ne sort pas des entrailles du ministère de la Justice et elle n'a pas été produite par notre boutique. Elle a été inspirée par l'expérience américaine, au début des années 1990, quand les États-Unis — gouvernement fédéral en tête — ont adopté des lois pour créer des registres de délinquants sexuels parce que les corps policiers, qui disposaient désormais d'ordinateurs, se disaient qu'ils pouvaient stocker l'information et y accéder rapidement et qu'il leur fallait une loi pour leur permettre de se servir de cet outil.

Cette idée a migré vers le Nord à la fin des années 1980, après l'enlèvement et l'exécution de Christopher Stephenson par un délinquant sexuel notoire. L'enquête avait conclu que, s'il y avait eu un registre des délinquants sexuels à l'époque, non seulement on pouvait éviter la répétition de tels crimes, mais il aurait été possible de sauver Christopher. C'est la conclusion à laquelle on en était arrivé.

**Senator Cools:** I believe there was a coroner's inquest.

**Mr. Hoover:** That is correct. Based on that, the Ontario law was passed and it came into being in 2001. Subsequent to that there was a demand I believe voiced by Parliament in the other place that the federal government should have a national registry, and that was in fact supported by all attorneys general, by all ministers of justice who were politically elected and the request came through our political masters to do so. That is the genesis of this, so the initiative came from outside the black box if you will.

**Senator Cools:** It is still the Department of Justice. The military personnel did not come knocking at the door of the Minister of Justice saying that because of these sex crimes in the military we need this.

**Mr. Hoover:** I would suggest that in fact, again, the request came from outside the black box; it was not the Department of Justice saying defence should be brought in. It was very clear: the provincial and territorial ministers suggested explicitly during their discussions that we not leave out the Armed Forces. That was very explicit. I want to assure you that this was not us telling the attorneys general to make sure to bring in the Armed Forces. It was the other way around. Our job as officials before you today, and when asked by ministers, is to make it so in a manner that will withstand future Charter attacks and future court scrutiny, in a manner as best we can to make it clear. We do try and do that. I assure you. As I know now, it is not that easy because there is so much that hinges on every word that may impact on others.

Again, the initiative was not ours alone; far from it. It was not even our bill per se. We insisted certain things be in, yes, that is true. We insisted certain safeguards be met and certain procedures followed. That was a justice initiative in that regard.

For example, you mentioned that we bring in new language.

**Senator Cools:** Not only with this bill but every bill that comes before us. Any practitioner of the criminal law of a few years ago would have difficulty with all this new language that we just created as we go along. I speak to a lot of legal scholars in the criminal field and they are all concerned.

**Mr. Hoover:** Fair comment.

**Senator Cools:** Madam Chair, perhaps we should hear from some of these legal scholars.

**The Chairman:** We will have the ombudsman here next time when we do clause by clause.

**Senator Cools:** In any event, it is pretty clear that C-16 is part of the initiative and somebody has decided it should be applied to the military. I am still not clear on that, but I think that is as far as

**Le sénateur Cools :** Je crois qu'il s'agissait d'une enquête du coroner.

**M. Hoover :** C'est exact. À partir de là, l'Ontario a adopté sa loi qui est entrée en vigueur en 2001. Par la suite, je crois que le Parlement et divers pôles au sein du gouvernement fédéral ont réclamé la création d'un registre national, idée qui a reçu l'appui de tous les procureurs généraux et de tous les ministres de la Justice élus, ce qui nous a conduit à la demande émanant de nos patrons politiques. Voilà l'histoire de ce projet de loi, ce qui nous montre que cette mesure ne sort pas de la boîte noire.

**Le sénateur Cools :** Tout de même, ça vient du ministère de la Justice. Ce ne sont pas les militaires qui sont allés cogner à la porte du ministre de la Justice pour lui dire qu'ils voulaient ce genre de mesure à cause des crimes sexuels commis dans l'armée.

**M. Hoover :** Permettez-moi de vous redire que cette demande vient d'ailleurs, pas du ministère de la Justice qui aurait alors soutenu qu'il fallait intégrer la Défense. C'était très clair : les ministres provinciaux et territoriaux ont bien précisé, dans leurs échanges, qu'il ne fallait pas laisser les forces armées de côté. C'était très explicite. Je tiens à vous garantir que ce n'est pas nous qui avons demandé au procureur général de veiller à intégrer les forces armées. C'est l'inverse qui s'est passé. Les fonctionnaires que nous sommes doivent, à l'invitation de leurs ministres, veiller à ce que cette mesure législative résiste à d'éventuelles contestations en vertu de la Charte et à l'examen des tribunaux dans l'avenir, et nous devons donc faire en sorte que les choses soient le plus clair possible. C'est ce que nous essayons de faire et c'est ce que nous faisons, je vous le garantis. Cela étant, je me rends bien compte que ce n'est pas facile, parce que chaque mot a une répercussion sur les autres.

Encore une fois, cette mesure n'est pas de notre fait, loin s'en faut. Ce n'est même pas notre projet de loi. Nous avons insisté pour qu'il comporte certaines choses, c'est vrai. Nous avons insisté pour qu'il comporte certaines protections et qu'il impose certaines procédures. En ce sens, c'est une mesure qui émane du ministère de la Justice.

Par exemple, vous avez dit que nous avons adopté un nouveau libellé.

**Le sénateur Cools :** Pas uniquement pour ce projet de loi, mais pour tous ceux qui nous sont soumis. Ceux qui pratiquaient le droit pénal il y a quelques années auraient de la difficulté avec cette nouvelle manière de rédiger les lois, que nous avons créé en cours de route. Je parle ici au nom de nombreux juristes qui s'en inquiètent.

**M. Hoover :** Vous avez raison.

**Le sénateur Cools :** Madame la présidente, nous devrions peut-être inviter certains de ces juristes.

**La présidente :** Nous allons accueillir l'ombudsman la prochaine fois, après quoi nous passerons à l'étude article par article.

**Le sénateur Cools :** Quoi qu'il en soit, il est évident que le projet de loi C-16 fait partie de cette mesure et que quelqu'un a décidé qu'il allait s'appliquer aux militaires. Ce n'est pas encore très clair

you can go for now. You should know that I have seen a lot of bills and a lot of creative language and quite often the drafters are making it up as they go along.

**Senator Joyal:** I have one last question for Colonel McAlea. I am referring to page 14 of section 203.15. The words “operational reasons” are used in the first paragraph.

**Col. McAlea:** Yes.

**Senator Joyal:** The chief of the defence staff may determine that the person who is subject to the code of service discipline or an officer or a non-commissioned member of the reserve forces is for operational reasons. Can you tell me if in the National Defence Act the operational reasons are defined somewhere?

**Col. McAlea:** It is a term of art. This has its plain language meaning. For example, in previous times I have explained that it is a very rare mathematical calculation. Operational reasons are another way of saying obligations under the National Defence Act. If I have an obligation to go to Afghanistan from date “X” to date “Y” and those dates conflict with respect to my ability to exercise my rights under “A”, “B” or “C”, then the determination is that I am unable, and similarly with “D”, with reporting obligations under SOIRA.

A short form that I might suggest for you to consider is that operational reasons mean an obligation under the National Defence Act to perform a duty.

**Senator Joyal:** You keep using the examples of somebody going away to a foreign country. I am not sure that operational reasons would be applied unless I am shown a definition that it would apply only when someone is abroad. To put it another way, could it not apply when someone is in Canada?

**Col. McAlea:** That is right. It could apply in Canada.

**Senator Joyal:** You keep using examples of somebody being abroad. I am not sure I was understanding it right. I thought maybe it was a concept that exists in the National Defence Act, and I did not have time to go through all the act to find out where it was located.

**Col. McAlea:** If I can assure you, our aim is to reduce the circumstances under which the chief would need to make this determination. If we get the regulations we hope to get under 203.2 with respect to reporting centres and things like that, we expect there will be very few determinations that a member is unable for operational reasons.

pour moi, mais j’ai l’impression que vous ne pouvez pas en s’en plus pour l’instant. Sachez que j’ai vu passer nombre de projets de loi dont beaucoup étaient rédigés avec une grande imagination, ce qui me fait dire qu’il arrive très souvent que les rédacteurs bidouillent en cours de route.

**Le sénateur Joyal :** Ma question s’adresse au colonel McAlea. Prenez la page 14, article 203.15. Les mots « raisons opérationnelles » apparaissent dans le premier paragraphe.

**Col McAlea :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Le chef d’état-major de la Défense peut, pour des raisons opérationnelles, décider d’exonérer un justiciable du code de discipline militaire ou un officier ou un militaire du rang de la force de la réserve. Pouvez-vous me dire si, dans la Loi sur la défense nationale, on définit quelque part ce que sont ces raisons opérationnelles?

**Col McAlea :** C’est un terme de métier. Il se passe d’explication. Par exemple, au sujet d’un passage précédent, je vous avais expliqué que cela obéit très rarement à un calcul mathématique. La « raison opérationnelle » est une autre façon de décrire les obligations auxquelles nous sommes tenus aux termes de la Loi sur la défense nationale. Si j’ai l’obligation d’aller en Afghanistan du tant au tant et que ces dates sont en conflit avec ma capacité d’exercer mes droits en vertu des alinéas a), b) ou c), on détermine alors que je suis incapable d’accomplir les actes mentionnés et, en vertu de l’alinéa d), que je ne peux me conformer aux dispositions de la Loi sur l’enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels.

Je pourrais tout simplement vous dire que les raisons opérationnelles sont synonymes d’obligation d’accomplir une mission aux termes de la Loi sur la défense nationale.

**Le sénateur Joyal :** Vous employez toujours l’exemple d’un militaire qui est envoyé à l’étranger. Cela me donne l’impression que les raisons opérationnelles ne s’appliquent que dans le cas des militaires déployés outremer. Autrement dit, est-ce que ces raisons pourraient s’appliquer à des militaires au Canada?

**Col McAlea :** Tout à fait. Elles pourraient s’appliquer à des gens au Canada.

**Le sénateur Joyal :** C’est parce que vous donnez toujours l’exemple de gens qui sont envoyés à l’étranger. Je ne suis pas certain de bien vous comprendre. Je m’étais dit qu’il s’agissait d’un concept découlant de la Loi sur la défense nationale, mais je n’avais pas eu le temps de la lire entièrement pour savoir où trouver cette allusion.

**Col McAlea :** Tout ce que je peux vous dire, c’est que nous visons à réduire le nombre de circonstances en fonction desquelles le chef d’état-major devra prendre ce genre de décision. Si nous pouvons obtenir les règlements dont il est question à l’article 203.2 pour les bureaux d’inscription et d’autres choses du genre, nous pourrions limiter le nombre de militaires qui seront déclarés incapables de se plier à certaines exigences pour des raisons opérationnelles.

**Senator Joyal:** This will be my last question. Could you come back to us with what would be the definition in your regulations, what you would be contemplating as the essential elements of your definition of the regulation of operational reasons? Senator Bryden said earlier that he is on the Joint Scrutiny of Regulations Committee that reviews the regulations.

We have to have a rather restrictive approach to this, and personally, I would not like that it be used to allow somebody to avoid being on the registry.

**Col. McAlea:** I would like to clarify the question. Operational reasons are applicable under section 203.15 which is on page 14. What I say are operational reasons probably will not create an ability to comply if the regulations under 203.2 are what we expect them to be. Those should not be confused with section 203.16 which is on page 16.

**Senator Joyal:** No. That is a different thing. I see national security, international relations and security of an operation as a totally different concept than operational reasons. I am not a specialist in military language, but to me, operational reasons can be anything. It is encompassing as a concept from the way I read it. Unless it is defined in the National Defence Act, that opens the door to almost anything.

**Col. McAlea:** It not meant to be a term of art. We had not planned to seek to define it because we mean it in its plain term. It means do you have an obligation under the National Defence Act to participate in an operation which renders you unable to either exploit your own rights under "A", "B" or "C" or to comply under "D"?

**Senator Joyal:** I understand that but if we have to understand operational reasons as deployment of the forces —

[Translation]

— the issue of troop deployment is readily understandable. When forces are deployed, they have to leave the base. This is an easy concept to grasp. However, if I say that it is for operational reasons, then that may mean any number of things.

[English]

It could be anything. It could be within the base itself. It does not have to be outside the base. That is why I feel there is a difference between operational reasons and, of course 203.16, on the following pages. There are two different meanings from the way I understand the bill.

**Col. McAlea:** That is correct.

**Senator Joyal:** This is why I am trying to understand whether operational reasons should not be defined, limited or circumscribed.

**Le sénateur Joyal :** Ce sera ma dernière question. Pourriez-vous revenir nous voir pour nous expliquer ce que seront ces règlements et quels sont les éléments essentiels que vous envisagez de retenir dans votre définition des raisons opérationnelles? Tout à l'heure, le sénateur Bryden a dit qu'il siège à un comité conjoint qui examine ces règlements.

Nous devons limiter les échappatoires à cet égard et, personnellement, je n'apprécierais pas beaucoup que l'on permette à un justiciable que son nom ne soit pas inscrit dans le registre.

**Col McAlea :** Permettez-moi d'apporter une précision. Les raisons opérationnelles découlent de l'article 203.15, page 14. Ce que je dis, c'est que malgré les raisons opérationnelles il sera peut-être possible de respecter les exigences de la loi si les règlements devant être adoptés en vertu de l'article 203.2 ressemblent à ce que nous envisageons. Il ne faut pas ici confondre avec les dispositions de l'article 203.16 de la page 16.

**Le sénateur Joyal :** Non. C'est quelque chose de différent. Les notions de sécurité nationale, de relations internationales et de sécurité des opérations sont tout à fait différentes des raisons opérationnelles. Je ne suis pas spécialiste en langue militaire, mais j'ai l'impression que les raisons opérationnelles peuvent correspondre à peu près à n'importe quoi. À la façon dont je lis cela, c'est un concept très large. C'est la porte ouverte à presque toutes les possibilités, à moins que ce terme ne soit défini dans la Loi sur la défense nationale.

**Col McAlea :** Ce n'est pas un terme de métier spécifique et nous n'avions pas envisagé de le définir parce que nous l'entendons dans son sens général. Il revient à se demander si, en vertu de la Loi sur la défense nationale, il existe une obligation de participer à une opération à cause de laquelle vous ne pouvez pas vous prévaloir de vos droits en vertu des alinéas a), b) ou c) ou de vous conformer aux dispositions de l'alinéa d)?

**Le sénateur Joyal :** Je comprends cela, mais si nous devons entendre par raisons opérationnelles le déploiement des forces...

[Français]

...si on parle du déploiement des forces, on comprend très bien. Les gens doivent partir de leur base pour aller à l'extérieur de la base. C'est un concept très compréhensible. Mais si je dis que c'est pour des raisons opérationnelles, cela pourrait être n'importe quoi.

[Traduction]

Ce pourrait être n'importe quoi, cela pourrait décrire la présence à la base. Il n'est pas nécessaire d'être hors de la base. Voilà pourquoi j'estime qu'il y a une différence entre les raisons opérationnelles et les dispositions de l'article 203.16 aux pages suivantes. À la façon dont j'interprète le projet de loi, il y a un double sens.

**Col McAlea :** C'est exact.

**Le sénateur Joyal :** C'est pour cela que j'essaie de voir s'il n'y aurait pas lieu de définir les raisons opérationnelles, d'en limiter le sens, de le circonscrire.

**Col. McAlea:** I understand the definition process does have the effect of limiting or circumscribing any concept. The objective had been for that to have its plain language meaning.

I am at a loss right now to try and provide you with a definition other than what I have already provided. Does that still leave you with a question or a direction?

**Senator Joyal:** If you are telling me in the regulations that are going to be adopted to complement those principles that it is your objective to interpret or provide a way of understanding that, then I will say can we see the elements that you want to circumscribe in there?

If you say, "No, that it is going to stay like this and we will be interpreting it according to what we think the military operational reasons mean."

**Col. McAlea:** The latter was our intention. The regulations would designate classes of operations for the purposes of 203.16. Therefore, classes of operations would be designated. That is found on page 16. We would also look to regulations to do things such as designate reporting centres, which would not purport to define what operational reasons were.

In this case, it would reduce the number of situations where operational reasons would prevent a CF member from complying with this legislation.

It is not that the intention was to define operational reasons in regulations, but that the regulations would permit us to create circumstances or situations in which it would be very rare that the CF member would be able to comply with the four types of things discussed in 203.15.

**Senator Bryden:** I have a point I wanted to raise the other day. It relates to what Senator Joyal is saying. The chief of the defence staff has discretion under 203.16 and under 203.13 in which he can say for operational reasons this person could not register. If the person does not have that exemption and he does not register, there is a penalty for that, right?

If the Chief of the Defence Staff does not waive his requirement or extend his requirement and the person who is supposed to have registered believes that he should have, is there is no appeal?

There is no appeal from the "soldier's" point of view to say, "I did not register, and I am charged with this offence. However, I should have had the waiver because I was on an operation. The Chief of the Defence Staff simply chose not to give me that exemption."

My question is not whether he should or should not have but if there is a dispute, the Chief of the Defence Staff has absolute discretion, I believe.

**Col McAlea :** Je comprends que le processus de définition a pour effet de limiter ou de circonscrire n'importe quel concept. Nous, nous voulions conserver à ce terme son sens courant.

Je dois vous avouer que je suis à court d'idées et que je ne vois pas quelle autre définition je pourrais vous donner, en plus de celle que je vous ai déjà fournie. Vous posez-vous encore une question?

**Le sénateur Joyal :** Si vous me dites que, dans les règlements qui seront adoptés en vue de préciser ces principes, vous avez pour objectif d'interpréter cela ou de nous donner un moyen de le comprendre, à ce moment-là je vous demanderai de voir quels éléments vous voulez englober dans cette définition.

Si vous me dites: « Non, nous n'allons rien changer et nous interpréterons cette expression en fonction de ce que nous pensons du sens à donner à raisons opérationnelles militaires... »

**Col McAlea :** Nous avons l'intention de faire ce que vous avez dit en dernier. Les règlements doivent désigner les catégories d'opérations au sens de l'article 203.16. Ainsi, les catégories d'opérations seraient définies. C'est ce qui se trouve à la page 16. Nous envisagerions également, par voie de règlement, de désigner des bureaux d'inscription, ce qui ne reviendrait pas pour autant à définir les raisons opérationnelles.

Dans ce cas, on se trouverait à réduire le nombre de situations où des membres des Forces canadiennes ne pourraient pas se conformer aux dispositions de cette mesure législative pour des raisons opérationnelles.

Nous n'avons pas l'intention de définir le terme « raisons opérationnelles » dans le règlement, mais celui-ci doit nous permettre de définir les circonstances ou les situations dans lesquelles il serait très rare qu'un militaire puisse se conformer aux quatre paragraphes de l'article 203.15.

**Le sénateur Bryden :** L'autre jour, je voulais parler de quelque chose qui est en rapport avec ce que nous dit le sénateur Joyal. Le chef d'état-major de la Défense nationale dispose du pouvoir discrétionnaire, en vertu des articles 203.16 et 203.13, de décider que telle ou telle personne ne peut être inscrite. Toutefois, il y a bien une sanction qui est prévue dans le cas de ceux qui, ne bénéficiant pas d'une telle exemption, ne s'inscriraient pas, n'est-ce pas?

Un justiciable censé s'inscrire mais qui ne l'a pas fait parce qu'il estimait que son chef d'état-major aurait dû lui donner une exemption ou repousser son inscription à plus tard a-t-il la possibilité d'interjeter appel?

Le soldat concerné ne peut-il pas interjeter appel en disant: « Je ne me suis pas inscrit, mais je suis accusé de cette infraction tandis que mon chef d'état-major aurait dû m'exonérer de cette disposition parce que j'étais en opération et qu'il a décidé de ne pas le faire. »

Ce que je veux savoir, ce n'est pas s'il aurait dû s'inscrire ou pas, mais plutôt si, en cas de différend, c'est le chef d'état-major a le dernier mot, s'il a une discrétion absolue.

**Col. McAlea:** There are two aspects to this. I would call the role of the chief of the defence staff under sections 203.15 and 203.16 administrative decision making.

He simply has to look at the facts. Obviously, there is always a certain degree of interpretation when everyone looks at facts. It may be that one person looking at the same set of facts would say, "No, he is quite able to exercise his rights under 203.15 or comply with his report requirements, so I am not going to make a determination that he is unable." That is the situation we are describing.

There is no appeal built into this because this is not, in our suggestion, a judicial or quasi-judicial determination. It is administrative in nature. That would, of course, not prevent any court from judicially reviewing this determination being made by the chief.

My colleague has also pointed out to me an addition that has been put in. You will find it on the very first page of the bill. It talks about failure to comply with an order. In the second subsection it says for greater certainty, a lawful commander prevents a person from complying with an order or obligation is a reasonable excuse.

Our system is not perfect. We may forget things. The chief has other things to do, as you may know.

**Senator Bryden:** I think that helps and reminds me that ultimately no matter how hard you try to call something administrative, you can get it before a court, if you must.

**Senator Milne:** I was just going to point out that it could be the subject of judicial review.

**The Chairman:** Thank you very much.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, November 23, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-49, to amend the Criminal Code (trafficking in persons), met this day at 4:35 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lise Bacon** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, today we have on our agenda Bill C-49, an act to amend the Criminal Code (trafficking in persons). The minister will join us soon. We have from the Department of Justice Canada, Ms. Carole Morency, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section. We will hear from Ms. Morency, and if she does not mind, as soon as the minister comes, we will hear from him. I think he must go back to the House either for a vote or a parliamentary ministerial committee.

**Col McAlea :** Il y a deux aspects dans cette affaire. Le rôle du chef d'état-major de la Défense est défini aux articles 203.15 et 203.16 et il s'agit de décisions administratives.

Il examine simplement les faits. Il y a toujours place à interprétation dans ce cas. Quelqu'un d'autre qui examinerait les mêmes faits pourrait dire: « Non, le justiciable est tout à fait en mesure d'exercer ses droits en vertu de 203.15 ou de se conformer aux exigences qui lui sont faites et je ne vais donc pas décider qu'il est en situation d'incapacité. » C'est cela la situation que nous décrivons.

Il n'y a pas de procédure d'appel parce que nous estimons que ce n'est pas une décision judiciaire ou quasi-judiciaire. Elle est administrative. Bien sûr, cela n'empêcherait pas un tribunal d'examiner judiciairement cette décision rendue par le chef d'état-major.

Mon confrère vient de me rappeler que ce texte a fait l'objet d'un ajout à la toute première page du projet de loi. Il y est question de l'omission de se conformer à l'ordonnance rendue. Au deuxième paragraphe, on précise qu'il est entendu que l'ordre légitime ayant pour effet d'empêcher la personne de se conformer à une ordonnance ou à une obligation est une excuse raisonnable.

Notre système n'est pas parfait. Il est possible que nous oublions certaines choses. Comme vous pouvez vous en douter, le chef d'état-major a bien d'autres chats à fouetter.

**Le sénateur Bryden :** Eh bien, voilà qui me rappelle qu'en fin de compte, même si l'on fait tous les efforts du monde pour qualifier d'administrative telle ou telle chose, on peut toujours se retrouver devant un tribunal.

**Le sénateur Milne :** J'allais précisément souligner que cela pourrait faire l'objet d'un examen judiciaire.

**La présidente :** Merci beaucoup.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 23 novembre 2005.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes) se réunit aujourd'hui à 16 h 35 pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur Lise Bacon** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Mesdames et messieurs les sénateurs, nous étudions aujourd'hui le projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes). Le ministre se joindra à nous bientôt. Nous accueillons du ministère de la Justice, Mme Carole Morency, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal. C'est d'abord Mme Morency qui prendra la parole et, si elle n'y voit pas d'inconvénient, ce sera au tour du ministre dès qu'il arrivera. Je crois que le ministre doit retourner à la Chambre parce qu'il doit participer à un vote ou à une réunion d'un comité ministériel.

**Carole Morency, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Thank you, Madam Chair. I do not have any prepared remarks because the minister will be speaking to the bill. If it would suit the committee's purposes, I will be happy to answer any technical questions members may have on Bill C-49.

**Senator Milne:** I have been handed the job of stickhandling this bill through the Senate since Senator Jaffer is away this week. I have concerns about the sex offender database and the DNA samples. The definition of "trafficking" in the bill, as I understand it, can also include trafficking in persons for other than sexual reasons, such as, for example, for cheap labour.

I have concerns about putting people on the sex offender list if in fact they were trafficking for cheap labour in some sweatshop.

**Ms. Morency:** As you say, Bill C-49 does propose to add the main trafficking in persons offence to the sex offender registry and to the DNA databank.

Yes, trafficking in persons does not necessarily mean for the purpose of sexual exploitation. It can include for forced labour, which is why the main offence is drafted that way. Nonetheless, it is of a similar nature and concern in terms of the impact on the victim: the enslavement, the conditions under which people are forced to provide their services, the nature of the order. It is a serious offence against the person. For example, the DNA databank also is not only sexual offences. Similarly, on the sex offender registry, our experience so far with how cases have been proceeding is that the Criminal Code offences being used right now to prosecute trafficking-related offences tend to deal with sexual offences.

The idea was to take the most serious of the three offences and list those in the two processes, again, as a further tool to enable law enforcement to use them in the intended manner, to track these offenders.

**Senator Milne:** Have we any idea whether people convicted of trafficking in human beings for other than sexual purposes would be put on the sexual offender list? They would then be designated as a known sexual offender, when in reality they are not. They are a known trafficker, but not a sexual offender.

**Ms. Morency:** Certainly an argument can be made to have the name added to the list, and then the same considerations as in the general order for consideration of registration apply. The same arguments can be made for or against sex offender registration.

**Carole Morency, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Je vous remercie, madame la présidente. C'est le ministre qui fera la déclaration préliminaire. Si c'est ce que souhaitent les membres du comité, je répondrai volontiers à leurs questions d'ordre technique sur le projet de loi C-49.

**Le sénateur Milne :** On m'a confié la tâche de piloter ce projet de loi au Sénat puisque le sénateur Jaffer est absente cette semaine. J'ai certaines préoccupations qui sont liées à la base de données sur les délinquants sexuels ainsi que sur les échantillons de matériel génétique. Si je ne m'abuse, le projet de loi définit la « traite » comme une activité qui peut avoir lieu pour d'autres raisons que des raisons sexuelles et notamment fournir une main-d'œuvre à bon marché.

Je me demande s'il convient d'inscrire le nom de certaines personnes sur la liste des délinquants sexuels lorsqu'elles s'adonnent à la traite des personnes pour fournir une main-d'œuvre bon marché à un atelier clandestin.

**Mme Morency :** Comme vous le faites remarquer, le projet de loi C-49 propose d'ajouter le nom des personnes reconnues coupables de l'infraction de traite des personnes au registre des délinquants sexuels et à la banque de données génétiques.

Il est vrai que ceux qui s'adonnent à la traite des personnes ne le font pas nécessairement à des fins d'exploitation sexuelle. Ils peuvent le faire dans le but de contraindre certaines personnes à du travail forcé. Voilà pourquoi l'infraction principale est définie de la façon dont elle est définie dans le projet de loi. Il n'en demeure pas moins que ces deux types d'infractions sont semblables et comportent les mêmes conséquences pour la victime, à savoir que celle-ci se trouve dans une situation d'esclavage et est contrainte de fournir ses services. Il s'agit d'un crime grave contre la personne. Par ailleurs, la banque de données génétiques ne contient pas seulement des données sur les délinquants sexuels. Pour ce qui est du registre des délinquants sexuels, nous constatons que les accusations qui sont portées actuellement en vertu du Code criminel dans le cas de traite de personnes sont liées aux infractions sexuelles.

Nous avons voulu définir la plus grave des trois infractions pour que les deux autres puissent être incluses dans cette définition et pour ainsi fournir un autre outil aux organismes d'application de la loi pour leur permettre de sévir contre les coupables de la traite de personnes.

**Le sénateur Milne :** Savons-nous pourquoi les personnes reconnues coupables de traite de personnes à des fins autres que l'exploitation sexuelle devraient figurer sur la liste des délinquants sexuels? Ces personnes seraient ainsi considérées comme des délinquants sexuels notoires lorsqu'elles ne le sont pas. Elles seraient coupables de traite de personnes mais non d'exploitation sexuelle.

**Mme Morency :** L'ajout du nom d'une personne reconnue coupable de traite de personnes à la liste des délinquants sexuels se justifie de la même façon que l'ordonnance générale à cette fin. Les mêmes arguments pourraient être invoqués en faveur et contre l'inscription au registre des délinquants sexuels.

**Senator Milne:** By whom?

**Ms. Morency:** By the court.

**Senator Milne:** That is not the answer I wanted to hear, but we will ask the minister as well when he comes.

**Senator Ringuette:** Do you have any statistics on how many accusations of this nature have gone through the Canadian courts in the last few years?

**Ms. Morency:** There are two ways that charges of trafficking in persons cases can be brought in Canada. One is under the Immigration and Refugee Protection Act, which has a trafficking in persons offence. The first charge under that offence was laid in April of this year in Vancouver.

There are existing Criminal Code offences that address trafficking-related conduct, such as kidnapping and many of the offences in the sex trade dealing with procuring, et cetera. In reported case law under those provisions, from March 2004 to February 2005, we were able to identify at least 31 individuals who had been charged with these types of trafficking-related offences. Those charges resulted in 19 convictions and 12 remain before the courts.

There is currently some capacity to deal with some of the cases as they are presented, but not necessarily comprehensively. For example, some of the Criminal Code cases that have proceeded to date were more likely to involve domestic trafficking in persons.

The charge of trafficking in persons under the Immigration and Refugee Protection Act involves a cross-border form of the offence, so that has an international component.

Therefore, some cases have proceeded to date. We have had some convictions, and more cases are still before the courts. Bill C-49 would take our response to the next level by providing one comprehensive response within the Criminal Code to name the conduct with which we are dealing. Trafficking in persons is the main offence, so there is a full reflection of the exploitation of the victim and its impact, which is a different approach than under the Immigration and Refugee Protection Act, where the exploitation of the victim is considered only as an aggravating factor for sentencing purposes.

**Senator Ringuette:** Of the 19 convictions you mentioned, is there any relation between the charges laid and concurred in by the courts? Was there any sexual element in those cases? Is there any relation between trafficking in persons, per se, and the previous bill with regard to the sex offender act? Why are we dealing with both in this bill? There must be some history to this.

**Ms. Morency:** As I said, the Criminal Code cases that we have tracked so far that appeared to us to be trafficking in persons cases mostly involved sexual offences such as procurement, sexual assault and the like.

**Le sénateur Milne :** Par qui?

**Mme Morency :** Par le tribunal.

**Le sénateur Milne :** Ce n'est pas la réponse que je voulais entendre, mais je poserai aussi la question au ministre lorsqu'il arrivera.

**Le sénateur Ringuette :** Savez-vous combien d'accusations semblables ont été portées devant les tribunaux canadiens au cours des dernières années?

**Mme Morency :** Des accusations de traite de personnes peuvent être portées au Canada de deux façons. Elles peuvent d'abord l'être en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, et des accusations de cette nature ont été portées en avril de cette année à Vancouver.

Le Code criminel prévoit déjà des infractions qui visent certains aspects de la traite de personnes comme l'enlèvement et bon nombre des infractions de nature sexuelle comme le proxénétisme. De mars 2004 à février 2005, il ressort de la jurisprudence portant sur ces dispositions qu'au moins 31 personnes ont été accusées d'infractions liées à la traite de personnes. Ces accusations se sont soldées par 19 condamnations et 12 affaires sont toujours en suspens.

Le Code criminel permet actuellement d'intenter des accusations dans un certain nombre de cas, mais pas dans tous. À titre d'exemple, les accusations qui ont été jusqu'ici portées en vertu du Code criminel avaient davantage trait à la traite de personnes à l'intérieur du pays.

L'infraction de traite de personnes prévue dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés s'applique à la traite transfrontalière. Il s'agit donc d'une infraction de nature internationale.

Certaines accusations ont été portées en vertu de cette loi. Certaines se sont soldées par des condamnations et d'autres affaires sont toujours en suspens. Le projet de loi C-49 nous permettrait de traiter de tous les aspects de la traite de personnes par l'entremise du Code criminel. La traite de personnes est l'infraction principale et elle tient pleinement compte de l'exploitation de la victime et des conséquences de cette exploitation. Il s'agit d'une autre approche que celle qui est adoptée en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Dans ce cas, l'exploitation de la victime est vue comme un facteur aggravant aux fins du prononcé de la peine.

**Le sénateur Ringuette :** Pour ce qui est des 19 accusations que vous avez mentionnées, existe-t-il un lien entre les accusations portées et celles qui ont été retenues par les tribunaux? L'exploitation sexuelle constituait-elle un aspect de ces accusations? Y a-t-il un lien entre la traite des personnes en soi et le projet de loi précédent en ce qui touche les délinquants sexuels? Pourquoi traitons-nous de ces questions dans ce projet de loi? Il doit bien y avoir une raison.

**Mme Morency :** Comme je l'ai dit, les accusations portées en vertu du Code criminel qui nous semblent liées à la traite des personnes visaient jusqu'ici des infractions sexuelles comme le proxénétisme et les agressions sexuelles.

With reference to the previous question, the amendment in Bill C-49 to the sex offender registry is proposing that this be added to the discretionary rather than the mandatory part of the registry. If the offence involves the sexual exploitation of the victim, the Crown can seek to have the offender listed in the sex offender registry under the discretionary provision. If the court decides otherwise, it does not happen. It is not mandatory, and the expectation is that it would be sought in cases where there is sexual exploitation.

**Senator Milne:** What clause of the bill is this in?

**Ms. Morency:** It is in clause 6.

**The Chairman:** Welcome, minister. How long can you stay with us?

**Hon. Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** I will stay until the bells ring for the next vote.

**The Chairman:** Please proceed, minister.

**Mr. Cotler:** You have had the bonus of having the expert, Ms. Morency. She is the best on this topic.

[Translation]

**Mr. Cotler:** Madam Chairman, it is a pleasure to be here today to speak to Bill C-49, An Act to amend to Criminal Code (trafficking in persons).

[English]

Shortly after my appointment as Minister of Justice and Attorney General of Canada, I identified human trafficking as one of my priorities, and it has so remained. I did so because trafficking in persons, what is often referred to as today's global slave trade, constitutes a persistent and pervasive criminal violation of the most fundamental of human rights — the right to life, liberty and security of the person.

[Translation]

As I have said during previous appearances before this committee and elsewhere, I have always believed that the true measure of a society's commitment to the principles of equality and human dignity is taken by the way it protects its most vulnerable members.

[English]

It is society's most vulnerable, usually women and children, who are the most at risk for being trafficked, and at the heart of Bill C-49 is the protection of the vulnerable. Our commitment and our message with respect to Bill C-49 are clear. We strongly denounce and criminalize human trafficking. We are committed to providing increased protection to those who are most

Quant à la question précédente que vous posiez, le projet de loi C-49 propose que le nom des personnes reconnues coupables de l'infraction de traite de personnes soit inclus à la partie facultative et non obligatoire du registre. Si le coupable de l'infraction est reconnu coupable également d'exploitation sexuelle de la victime, la Couronne peut demander que son nom soit inscrit au registre des délinquants sexuels, mais ce n'est pas obligatoire qu'il le soit. Le nom n'est pas inscrit au registre si le tribunal en décide autrement. Il n'est pas obligatoire qu'il le soit et cette demande ne sera faite que lorsqu'il y a exploitation sexuelle.

**Le sénateur Milne :** De quel article du projet de loi s'agit-il?

**Mme Morency :** De l'article 6.

**La présidente :** Bienvenue monsieur le ministre. Pendant combien de temps pouvez-vous être des nôtres?

**L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Jusqu'à ce que retentisse la sonnerie qui nous appelle au prochain vote.

**La présidente :** Veuillez commencer, monsieur le ministre.

**M. Cotler :** Vous avez eu la chance de pouvoir parler avec la spécialiste du sujet, Mme Morency. Elle connaît à fond le domaine.

[Français]

**M. Cotler :** Madame la présidente, il me fait plaisir d'être ici aujourd'hui au sujet du projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (traite des personnes).

[Traduction]

Peu après que j'aie été nommé ministre de la Justice et procureur général du Canada, j'ai indiqué que la traite de personnes serait l'une de mes priorités et ce l'est toujours. J'en ai fait une priorité parce que la traite de personnes, qu'on appelle souvent aujourd'hui le commerce mondial des esclaves, constitue une violation criminelle persistante et répandue des droits les plus fondamentaux de la personne, soit les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne.

[Français]

Comme je l'ai signalé lors de mes comparutions précédentes devant le présent comité et ailleurs, j'ai toujours cru que la véritable mesure de l'engagement d'une société à l'égard des principes de l'égalité et de la dignité humaine se traduit dans la façon dont elle protège ses membres les plus vulnérables.

[Traduction]

Ce sont les personnes les plus vulnérables de notre société, à savoir les femmes et les enfants, qui risquent le plus d'être victimes de la traite des personnes. Le projet de loi C-49 vise donc à protéger ceux qui sont les plus vulnérables dans notre société. Notre engagement et notre message au sujet du projet de loi C-49 sont clairs. Nous dénonçons vivement et criminalisons la traite de

vulnerable to this heinous crime, and we are firmly resolved to bring the perpetrators to justice.

I am delighted that the importance of this commitment is shared and understood, as reflected by the fact that Bill C-49 has, to date, received all-party support. This is not a matter of partisan politics; this is a matter of legislating for the public good. To have received the concurrence and support it has in a minority Parliament attests to the compelling nature of this measure.

To understand the significance of Bill C-49 one has to imagine the unimaginable; one has to imagine the daily reality of a trafficked person. One has to go beyond the abstraction of statistics, which are horrible enough, to realize that behind each one of those statistics is a human being with a name and an identity. Victims may be kidnapped and drugged. Women and children may be sold by their husbands or parents. Victims may be lured to Canada by false promises of legitimate employment. Upon arrival here, they discover that they have been sold into the commercial sex trade or into forced labour. They are forced to endure actual or threatened violence, including sexual assault on themselves and/or on their family members.

Imagine also that this horrible reality, the complete deprivation of liberty, of enduring physical, sexual and emotional abuse, of bartering in human commodification, is also one of the fastest growing criminal industries in the world, generating annual estimated profits of U.S. \$10 billion for organized crime, next only to the illegal trade in drugs and firearms.

As many as 900,000 persons are trafficked globally each year, as estimated by the United Nations, as are 1.2 million children as estimated by UNICEF.

In May 2005 the International Labour Organization estimated that 2.5 million persons are now in forced labour as a result of being trafficked. Over 1 million of these persons, 43 per cent, have been trafficked for commercial sexual exploitation. Almost all of these, 98 per cent, are women and children.

Within Canada, RCMP estimates from 2004 suggest that each year, 600 to 800 persons are trafficked into Canada and that 1,500 to 2,200 persons are trafficked from Canada into the United States. The U.S. estimates for 2004 are that 14,500 to 17,500 persons from around the world are trafficked into the U.S. each year. In short, human trafficking is a compelling global, regional and domestic concern.

Imagine that every one of these estimates involves a human being, an individual, a person with a family, with hopes and dreams. Mostly women and children, they are trafficked for the

personnes. Nous sommes résolus à augmenter la protection accordée aux personnes qui sont les plus susceptibles d'être victimes de ce crime odieux et nous sommes fermement résolus à sanctionner ceux qui en sont coupables.

Je suis heureux que l'importance de cet engagement soit reconnue et comprise, comme le reflète le fait que le projet de loi C-49 jouit de l'accord de tous les partis. Il ne s'agit pas d'une question qui se prête à la politicaillerie. Il s'agit d'une question d'intérêt général. Le fait que ce projet de loi ait été appuyé par l'ensemble des partis alors que le gouvernement est minoritaire reflète bien l'importance de cette mesure.

Pour comprendre l'importance du projet de loi C-49, il faut imaginer l'inimaginable, c'est-à-dire la réalité quotidienne de quelqu'un qui est victime de ce crime. Il faut aller au-delà des statistiques qui sont en elles-mêmes horribles et comprendre que derrière chaque statistique se trouve un être humain qui a un nom et une identité. Les victimes peuvent être enlevées et droguées; les femmes et les enfants peuvent être vendus par leur mari ou leurs parents; les victimes peuvent être attirées au Canada sous de fausses promesses d'un emploi légitime, pour se rendre compte, dès leur arrivée au pays, qu'elles ont été vendues à l'industrie du sexe ou pour fins de travaux forcés. Elles sont contraintes de subir des actes de violence ou des menaces de violence, y compris des agressions sexuelles, contre elles-mêmes ou les membres de leurs familles.

Imaginez cette réalité horrible, à savoir celle d'être privé de liberté, d'endurer des mauvais traitements physiques, sexuels et psychologiques et d'être considérés comme une marchandise humaine. Il s'agit d'une des industries criminelles qui prend le plus d'ampleur dans le monde et elle génère des profits qu'on évalue à 10 milliards \$US pour le crime organisé. Seul le commerce illégal des drogues et des armes à feu est plus lucratif.

D'après les Nations Unies, jusqu'à 900 000 personnes sont victimes de traite des personnes dans le monde chaque année. L'UNICEF évalue à 1,2 million le nombre d'enfants qui sont victimes chaque année de ce crime dans le monde.

En mai 2005, l'Organisation internationale du travail estimait à 2,5 millions le nombre de personnes victimes de la traite des personnes qui sont contraintes au travail forcé. Plus d'un million d'entre elles, soit 43 p. 100, sont victimes d'exploitation sexuelle. Presque toutes ces personnes, soit 98 p. 100, sont des femmes et des enfants.

Au Canada, la GRC estimait en 2004 que chaque année, de 600 à 800 personnes font l'objet de traite vers le Canada et que 1 500 à 2 000 personnes font l'objet de traite en provenance du Canada vers les États-Unis. Les États-Unis estimaient en 2004 que 14 500 à 17 500 personnes de partout au monde font l'objet de traite vers les États-Unis tous les ans. Autrement dit, la traite des personnes est un sujet de préoccupation de portée globale, régionale et interne.

N'oubliez pas que ces statistiques portent sur des êtres humains, soit des personnes qui ont une famille, des rêves et des espoirs. La plupart des personnes qui font l'objet de la traite à des

sex trade and forced labour. They can also be men, usually trafficked for forced labour in factory sweatshops or the agricultural, construction or meat-packing industries.

Imagine, if you will, the real and immediate opportunity that we as legislators have before us with respect to Bill C-49. Our objectives with regard to this bill can be referred to as the three Ps: prevent human trafficking; protect its victims; and prosecute, or hold accountable, the human traffickers. Bill C-49 proposes to create three new indictable offences that specifically target human trafficking. The first and main trafficking offence would prohibit anyone from engaging in a specified conduct such as recruiting, transporting, harbouring or controlling the movements of another person for the purpose of exploiting or facilitating the exploitation of that person. It also clearly provides that any purported consent by the victim is never valid. The proposed maximum penalty for the main trafficking offence is life imprisonment where it involves kidnapping, aggravated assault, aggravated sexual assault or causes the death of a victim. In all other cases, the proposed maximum penalty would be 14 years imprisonment.

The second trafficking offence proposed by the bill would prohibit anyone from receiving a financial or other material benefit, knowing that it results in the trafficking of another person. This offence seeks to prevent people from profiting from human trafficking, even if they do not engage in the physical acts described in the main trafficking offence. The proposed maximum penalty is 10 years in prison.

The third offence would prohibit the withholding or destruction of documents, such as a victim's travel documents or documents that establish the victim's identity or immigration status, for the purpose of committing or facilitating the trafficking of that person. This offence would carry a maximum penalty of five years imprisonment.

Bill C-49 proposes that these new offences be centered on what is truly at the core of human trafficking — the exploitation of its victims. No matter the form, or for whatever purpose it occurs, trafficking always involves the exploitation of the victim. Bill C-49 provides a clear definition of "exploitation" for the purpose of the proposed new trafficking offences. Under this definition, persons are exploited where they are forced, whether out of fear for their own safety or that of someone known to them, such as a family member, to provide their labour or service, such as sexual services, or one of their organs or tissue.

Bill C-49 also proposes consequential amendments that would add the offence of trafficking in persons to the DNA databank and to the sex offender information registry provisions and all of the new offences to the wiretap provisions to facilitate police investigations.

fins sexuelles et à des fins de travail forcé sont des femmes et des enfants. Des hommes peuvent aussi faire l'objet de la traite en particulier pour travailler dans des ateliers clandestins ou dans les industries de l'agriculture, la construction ou du conditionnement des viandes.

L'occasion nous est donnée comme législateurs de lutter contre ce fléau en adoptant le projet de loi C-49. Nos objectifs en ce qui concerne ce projet de loi sont de trois ordres : réprimer la traite des personnes; protéger ces victimes et intenter des poursuites contre ceux qui commettent ce crime. Le projet de loi C-49 propose de créer trois nouveaux crimes visant spécifiquement la traite des personnes. Le premier et le principal crime est lié au fait pour une personne de recruter, de transporter et d'héberger une personne ou de contrôler ses mouvements dans le but d'exploiter ou de faciliter l'exploitation de cette personne. La personne accusée de ce crime ne pourra jamais alléguer avoir obtenu le consentement de la victime. L'infraction principale de traite des personnes entraîne un emprisonnement maximal à perpétuité lorsqu'elle comporte un enlèvement, des voies de fait graves, une agression sexuelle grave ou lorsqu'elle cause la mort de la victime; dans tous les autres cas, l'infraction entraînerait un emprisonnement maximal de 14 ans.

Le deuxième crime créé par le projet de loi est lié au fait pour une personne d'obtenir un avantage notamment d'ordre financier sachant que cet avantage est lié à la traite d'une autre personne. Il s'agit d'empêcher que le trafic de personnes rapporte de l'argent à des personnes qui ne commettraient pas elles-mêmes le crime principal. La peine maximale proposée est de 10 ans d'emprisonnement.

La troisième nouvelle infraction interdirait à quiconque de retenir ou de détruire des documents, comme les documents de voyage ou les pièces d'identité de la victime, ou les documents relatifs à son statut en matière d'immigration, pour commettre ou faciliter une infraction de traite des personnes. Cette infraction entraînerait un emprisonnement maximal de cinq ans.

En créant ces nouvelles infractions, le projet de loi C-49 lutte contre l'élément principal de la traite des personnes, soit l'exploitation des victimes. Quelle que soit la forme qu'elle prend ou quel que soit son but, la traite de personnes suppose toujours l'exploitation de la victime. Le projet de loi C-49 définit clairement ce qu'on entend par « exploitation » en ce qui touche les crimes liés à la traite des personnes. Aux termes de cette définition, une personne est exploitée si elle est contrainte, parce qu'elle craint pour sa propre sécurité ou celle d'une personne qu'elle connaît comme un membre de sa famille, de fournir son travail ou certains services comme des services sexuels ou de faire don d'un organe ou de tissus.

Le projet de loi C-49 comporte aussi des modifications corrélatives permettant d'ajouter le nom des personnes reconnues coupables de traite des personnes à la banque de données génétique et au registre des délinquants sexuels. Ces modifications permettraient aussi à la police d'avoir recours à l'écoute électronique lors de ses enquêtes.

*[Translation]*

As well, trafficking victims will be able to benefit from the new facilitating testimony reforms for children and other vulnerable victims and witnesses, enacted by Bill C-2, An Act to amend the Criminal Code (protection of children and other vulnerable persons), and that will come into effect in January 2, 2006.

*[English]*

I appeared before this committee on that bill as well. Madam Chair, Bill C-49's proposed offences will significantly enhance our existing response to trafficking in persons. At present, human trafficking is addressed through existing Criminal Code offences that apply to trafficking-related conduct, such as kidnapping, forcible confinement and aggravated sexual assault.

The 2002 Immigration and Refugee Protection Act also included a specific offence that addresses human trafficking from a border integrity perspective. The first charge under this offence was recently laid by the RCMP in April 2005 and is currently before the courts. Although these existing responses have enjoyed some successes, they do not provide a comprehensive response to the full range of conduct that we understand human trafficking to encompass. As well, they do not reflect adequately the impact that human trafficking has on its victims or Canadian society. Bill C-49 will expand the scope of our existing provisions to comprehensively respond to human trafficking for whatever purpose it is engaged in, whatever its form and wherever it occurs, whether wholly within Canada or in cross-border or international dimensions. It will provide additional tools to police and prosecutors to ensure that the offence charged is the one that best responds to the facts and circumstances of each case.

Stronger Canadian laws against human trafficking will also contribute to the broader international effort to combat trafficking. In this regard, Canada actively participated in the development of, and was amongst the first nations to ratify, the UN Convention against Transnational Organized Crime and its supplemental Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. These two instruments provide the widely accepted international framework for addressing the contemporary manifestation of human trafficking.

We continue to contribute to and build upon this international anti-trafficking framework in partnership with other countries, not only through the United Nations but also through other multilateral organizations, including the Organization of American States, where I made this a central theme in discussions; the Organization for Security and Co-operation in Europe; the G8, recently; through the Cross-Border Crime Forum; and under our Security and Prosperity Partnership Agreement with the U.S. and Mexico, which specifically references this.

*[Français]*

De plus, les victimes de la traite des personnes pourront profiter des nouvelles mesures adoptées dans le cadre du projet de loi C-2, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants et d'autres personnes vulnérables) en vue de faciliter le témoignage des enfants et d'autres victimes et témoins vulnérables; ces mesures entreront en vigueur le 2 janvier 2006.

*[Traduction]*

J'ai aussi comparu devant le comité pour discuter de ce projet de loi. Madame la présidente, en créant ces nouveaux crimes, le projet de loi C-49 nous aidera beaucoup à lutter contre la traite des personnes. À l'heure actuelle, nous cherchons à réprimer ce crime par les dispositions actuelles du Code criminel qui portent sur l'enlèvement, la séquestration et l'agression sexuelle grave.

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de 2002 prévoit également une infraction particulière visant la traite des personnes lorsque l'intégrité des frontières est en cause. La première accusation relative à cette infraction a été déposée par la GRC en avril 2005 et est actuellement devant les tribunaux. Bien que ces mesures aient connu un certain succès, elles ne permettent pas de s'attaquer à l'ensemble des actes qui sont liés à la traite des personnes. Elles ne reflètent pas non plus de façon adéquate les conséquences de la traite des personnes pour les victimes ou la société canadienne. Le projet de loi C-49 accroîtra la portée des discussions actuelles et nous permettra de réprimer de façon globale la traite des personnes quelles que soient les fins qu'elle vise, quelle que soit la forme qu'elle prend et peu importe le lieu, que ce soit simplement au Canada ou à l'échelle transfrontalière ou internationale. Il fournira aux policiers et aux procureurs des outils additionnels pour s'assurer que les accusations portées correspondent aux faits et aux circonstances entourant chaque cas.

Des lois canadiennes plus sévères contre la traite des personnes contribueront aussi aux efforts entrepris sur la scène internationale en vue de lutter contre la traite des personnes. Le Canada a participé activement à l'élaboration de la Convention contre la criminalité transnationale organisée des Nations Unies et son protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et a été l'une des Premières nations à la ratifier. Ces deux instruments établissent le cadre international largement accepté pour apporter des solutions au problème de la traite des personnes tel qu'il se pose aujourd'hui.

Nous continuons à contribuer au renforcement de ce cadre international de lutte contre la traite des personnes en collaboration avec d'autres pays, non seulement par l'entremise des Nations Unies, mais par celle d'autres organismes multilatéraux dont l'Organisation des États africains où j'ai abordé cette question lors de discussions, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le G8 récemment, le Forum sur la criminalité transfrontalière, et dans le cadre du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité auquel participent aussi les États-Unis et le Mexique.

In particular, I raise the issue of human trafficking in every bilateral meeting that I have with my counterparts from other countries. Two weeks ago, I raised this with the Minister of Justice of Slovakia. There is a shared commitment to combat this global phenomenon.

As I mentioned, in Canada it is not a matter of partisan politics so the bill enjoys all-party support. We also have an international commitment to combating the scourge of this global slave trade. In Canada, Bill C-49 is part of a broader continuum of federal measures to address human trafficking issues that we have undertaken over the past 18 months. Although trafficking in persons may not be new, global and domestic awareness and understanding of how it manifests itself today is still relatively new and evolving. Accordingly, our efforts in recent months have sought to enhance our awareness of and responses to this problem, as well as address gaps in these responses. We are doing this within and outside government. We have supported training on the issue for police, prosecutors, and immigration, customs and consular officials. We have supported and engaged in round tables involving government and non-governmental organizations to discuss prevention and best practices for effective responses. One of the first international conferences in which I participated had to do with combating human trafficking. It was hosted in Ottawa shortly after I was appointed.

We have developed public education and information materials, including an anti-trafficking pamphlet available in 14 languages and a poster currently being translated into 17 languages. These materials have been widely disseminated throughout Canada and abroad via Canadian embassies to help prevent those who seek to come to Canada for legitimate opportunities from falling prey to traffickers. We have also launched a trafficking-in-persons website accessible through the Department of Justice's website.

Although these are important measures, we recognize that more is required to comprehensively combat human trafficking. That is why we have established a federal Interdepartmental Working Group on Trafficking in Persons, co-chaired by my department and the Department of Foreign Affairs. This working group is comprised of 17 federal departments and agencies. In addition to overseeing our responses to human trafficking to date, the working group is developing a comprehensive federal strategy to coordinate and enhance future federal responses to trafficking in persons.

Bill C-49 is an early deliverable of this forthcoming comprehensive strategy.

J'aborde la question de la traite des personnes lors de chaque réunion bilatérale que j'ai avec mes homologues d'autres pays. Il y a deux semaines, j'ai discuté de la question avec le ministre de la Justice de la Slovaquie. D'autres pays participent aux efforts de lutte contre ce fléau mondial.

Comme je l'ai dit, ce projet de loi jouit de l'appui de tous les partis au Canada. Nous nous sommes aussi engagés à l'échelle internationale pour combattre le fléau que constitue ce commerce mondial des esclaves. Au Canada, le projet de loi C-49 fait partie d'un large spectre de mesures fédérales qui ont été prises au cours des 18 derniers mois pour lutter contre le trafic des personnes. Bien que ce crime ne soit pas nouveau, l'on commence cependant seulement à comprendre quelles formes il peut prendre à l'échelle mondiale et nationale ainsi que ses manifestations quotidiennes. Au cours des derniers mois, nous avons voulu sensibiliser davantage les gens à ce problème ainsi que de trouver des moyens d'y faire face. Nous le faisons tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur de celui-ci. Nous avons appuyé la formation à l'intention des policiers, des poursuivants, du personnel de l'immigration et des douanes et les représentants consulaires au sujet de la traite des personnes. Nous avons appuyé l'organisation de tables rondes regroupant les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et y avons participé afin de discuter des mesures de prévention et des meilleures pratiques pour répondre efficacement à ces problèmes. L'une des premières conférences internationales auxquelles j'ai participé portait sur la façon de combattre la traite des personnes. Cette conférence a eu lieu à Ottawa peu de temps après mon entrée en fonction.

Nous avons aussi produit du matériel éducatif et d'information destiné au public, dont une brochure dénonçant la traite des personnes qui est disponible dans 14 langues. Une affiche, qui est en voie de traduction, sera disponible dans 17 langues. Ce matériel a été largement diffusé au Canada et à l'étranger par l'entremise des ambassades canadiennes et il vise à empêcher que les personnes qui voudraient venir s'installer au Canada pour des raisons légitimes soient victimes de ceux qui s'adonnent à la traite des personnes. Nous avons aussi créé un site Web sur la traite des personnes auquel on a accès par l'entremise du site Web du ministère de la Justice.

Bien qu'il s'agisse de mesures importantes, nous reconnaissons qu'il faut faire davantage pour lutter contre la traite des personnes. Voilà pourquoi nous avons créé un groupe de travail interministériel sur la traite des personnes qui est coprésidé le ministère que je dirige et par le ministère des Affaires étrangères. Ce groupe de travail compte des représentants de 17 ministères et organismes fédéraux. Outre qu'il coordonne les mesures que nous prenons pour lutter contre la traite des personnes, le groupe de travail élabore une stratégie fédérale globale en vue de coordonner et d'améliorer la lutte au niveau fédéral contre la traite des personnes.

Le projet de loi C-49 est l'une des premières mesures que comportera la stratégie globale.

In conclusion, Bill C-49 proposes to significantly strengthen our existing criminal law responses to human trafficking to more clearly denounce and prevent it, and send through that denunciation a message on how we view the gravity of this global slave trade that will in turn better protect those at risk of being trafficked. It seeks to ensure that the perpetrators of this heinous crime are brought to justice.

We recognize that more is required to ensure a comprehensive response to human trafficking, but Bill C-49 is a critical step toward achieving that important objective.

[Translation]

**Senator Rivest:** Mr. Minister, as you indicated, every parliamentarian shares the objectives the Canadian government has set in order to fight this terrible abomination which is the trafficking of human beings. It is a complete violation of a person's dignity and everyone will appreciate the fact that Canada is playing a leadership role in this area.

But how exactly does a group of people, for instance, enter the country to work in the farming sector? Does a person just show up and request a certain number of people? Is there a follow up? Not too long ago, there was a report on the French network of the CBC which reported on how people were brought into the country on the pretext of working in one sector or another, but that it was in fact just a charade, since these people were forced to engage in sexual activities.

Things are always a little suspect. For instance, the young girl who was featured in the television program was part of a group of ten people who had come over from Romania. That seems fairly strange. Does the Department of Justice or the Department of Citizenship and Immigration deal with this type of entry?

**Mr. Cotler:** The Department of Citizenship and Immigration looks after those matters, as well as the Department of Public Safety and Emergency Preparedness. The two departments are responsible for conducting investigations and safeguarding the security of Canadians within the immigration process.

[English]

**Ms. Morency:** We do work closely, as the minister said, with our colleagues in Citizenship and Immigration and the Canada Border Services Agency. They do screen applications for visas and temporary work permits to come to Canada. It is their responsibility to enforce the policies that exist under the Immigration and Refugee Protection Act. As part of that process, they do regularly screen applications to weed out what may look like a suspect case.

[Translation]

**Senator Rivest:** In the television report, the person who was featured no doubt entered Canada legally to work in some kind of industry. However, along the way, her sponsors forced her to engage in sexual activities. The case concerned a group of young girls. Does the Department of Citizenship and Immigration check

En conclusion, le projet de loi C-49 renforcera considérablement les moyens dont nous disposons pour dénoncer et prévenir la traite des personnes. Il vise aussi à faire savoir que nous considérons la traite des personnes comme un crime très grave et que nous comptons mieux protéger les personnes qui en sont victimes. Le projet de loi vise aussi à punir ceux qui commettent ce crime odieux.

Nous sommes conscients du fait qu'il faut faire davantage pour lutter contre la traite des personnes, mais le projet de loi C-49 est un pas important en vue de la réalisation de cet objectif.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Monsieur le ministre, comme vous l'avez indiqué, l'ensemble des parlementaires partage les objectifs que le gouvernement canadien poursuit afin de combattre cette véritable infamie que constitue la traite des personnes. Cela va totalement à l'encontre de la dignité des gens et tout le monde va apprécier que le Canada exerce un certain leadership dans ce domaine.

Concrètement, comment s'effectue l'entrée d'un groupe de personnes qui, par exemple, viendrait au Canada pour travailler dans le domaine agricole ? Est-ce que quelqu'un se présente en demandant un nombre X de personnes ? Y a-t-il un suivi par après ? Récemment, un reportage présenté sur le réseau français de la Société Radio-Canada nous a montré qu'on a fait entrer des gens, soi-disant pour travailler dans une industrie quelconque, mais que ce n'était qu'une façade puisque ces personnes étaient plutôt contraintes à participer à des activités de nature sexuelle.

C'est toujours un peu suspect. Par exemple, la jeune fille qui parlait à la télévision faisait partie d'un groupe de dix personnes venues de Roumanie. Il me semble que c'est assez étrange. Est-ce le ministère de la Justice ou le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration qui traite ce genre d'arrivée ?

**M. Cotler :** C'est le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration qui s'occupe de ces questions, ainsi que celui de la Sécurité publique et de la Protection civile. Les deux ministères ont la responsabilité de faire une enquête et d'assurer la sécurité des Canadiens dans le processus d'immigration.

[Traduction]

**Mme Morency :** Comme le ministre l'a dit, nous collaborons étroitement avec nos collègues de Citoyenneté et d'Immigration et de l'Agence des services frontaliers du Canada. Nos collègues de ces ministères évaluent les demandes de visa et de permis de travail temporaire présentées par des personnes souhaitant venir au Canada. Il leur appartient d'appliquer les politiques qui découlent de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Dans le cadre de ce processus, ils évaluent régulièrement les demandes pour déceler celles qui semblent louches.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Dans le reportage que j'ai vu à la télévision, la personne qui témoignait était sans doute entrée au Canada en respectant les procédures pour travailler dans une industrie quelconque. Cependant, en cours de route, les personnes qui la parrainaient l'ont plutôt obligée à prendre part à des

up on people who have obtained a temporary visa to see exactly what type of work they are doing? That young girl was completely abandoned by the system; her group was exploited for months and months.

[English]

**Ms. Morency:** Again, it depends on the situation. In the case you have described, if the persons who travelled to Canada on a temporary work permit or a visa are being sexually abused, the information must be communicated. If it is communicated to law enforcement, they can act.

The idea of some of the guidelines being enforced now by Citizenship and Immigration in implementing their programs — and screening through the Canada Border Services Agency — is to try to prevent people from coming to Canada and finding themselves in a situation that is not a legitimate work opportunity.

If the information comes to the attention of the authorities now, law enforcement can deal with it now.

From a prevention perspective, is it a concern? Should we look to enhance the awareness and understanding so law enforcement can better address this in advance and prevent it? That is one of the things we are trying to do through the federal interdepartmental working group.

[Translation]

**Senator Rivest:** The case I have just mentioned involved young women who left their country to come to Canada, but who were diverted along the way. It is extremely traumatizing for someone who was already a victim of abuse — this was a prostitution ring — to file a complaint or to take up the matter with the authorities. The young girl was wondering: “What is going to happen to me? I do not have any papers anymore, I have nothing, and I am in a foreign country. I do not speak the language.” That is why I was asking whether the Department of Citizenship and Immigration can look into what has happened to a group of people two, three or six months after they have entered the country.

[English]

**Senator Andreychuk:** I think I saw the same show. The problem was that the young women did not have their papers. The person who brings them in often retains their passports and applications. They are walking the streets with nothing. I think that was the situation.

[Translation]

**Mr. Cotler:** That is the responsibility of the Department of Citizenship and Immigration. It may ultimately concern the trafficking of people. As far as the trafficking of people is

activités sexuelles. Il s’agissait d’un groupe de jeunes filles. Est-ce que le ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration fait un suivi sur les visas temporaires qui sont émis et sur ce que les gens font comme travail ? Cette jeune fille-là a été complètement laissée à elle seule; son groupe a été exploité pendant des mois et des mois.

[Traduction]

**Mme Morency :** Tout dépend de la situation. Pour reprendre l’exemple que vous donnez, si les personnes qui sont venues au Canada grâce à un permis de travail temporaire ou un visa sont exploitées sexuellement, ce renseignement doit être communiqué aux organismes d’application de la loi qui peuvent alors agir.

Citoyenneté et Immigration ainsi que l’Agence des services frontaliers du Canada visent, en appliquant certaines lignes directrices, à empêcher que des personnes viennent au Canada pour se trouver ensuite victimes de la traite de personnes.

Si cette information est communiquée aux organismes d’application de la loi, ces derniers peuvent intervenir.

Est-ce une préoccupation du point de vue de la prévention? Devrions-nous faire davantage pour sensibiliser les gens à ce problème afin que les organismes d’application de la loi réussissent plus efficacement à le prévenir? C’est ce que nous essayons de faire par l’entremise du groupe de travail interministériel.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Dans le cas dont j’ai parlé précédemment, il s’agissait de jeunes femmes qui avaient quitté leur pays pour venir au Canada et dont le but du voyage a été détourné. Il est extrêmement traumatisant pour une personne qui est déjà victime d’abus — il s’agissait d’un réseau de prostitution — de porter plainte ou de signaler cela aux autorités. La jeune fille se demandait : « Qu’est-ce qui va m’arriver? Je n’ai plus de papiers, je n’ai plus rien, je suis dans un pays étranger, je ne parle pas la langue. » C’est dans ce sens que je demandais si le ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration peut voir deux, trois ou six mois après l’arrivée d’un groupe de personnes, ce qu’elles sont devenues.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk :** Je crois avoir vu la même émission. La difficulté, c’est que les jeunes femmes n’avaient pas de pièces d’identité. La personne qui les fait entrer au pays conserve souvent leurs passeports et leurs demandes. Ces jeunes femmes se retrouvent dans la rue sans rien. Je crois que c’était le cas de certaines femmes.

[Français]

**M. Cotler :** C’est la responsabilité du ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration. À la fin, peut-être que cela peut concerner la traite des personnes. Quand c’est une question

concerned, that may be an offence under the Immigration and Refugee Protection Act. If this bill is adopted, it may also be an offence under it, at the end of the same process.

**The Chairman:** You said that an interdepartmental task force will be created. Will there be specific initiatives to help victims navigate the immigration process or concerning international corporation between Canada and other countries in the area of human trafficking?

**Mr. Cotler:** That committee has already been created. A representative of the Department of Citizenship and Immigration sits on the committee. The RCMP is another organization which has representation on the committee and it has implemented a system to counter human trafficking, not only nationally, but internationally as well.

[English]

**Senator Milne:** Minister Cotler, I have been asked to sponsor this bill through the Senate. I agreed because I feel strongly about the matter.

However, I do have a couple of concerns about clauses 5 and 6 of the bill, which indicate that if convicted people have to provide a DNA sample and can be put on the sex offender registry.

You said that 98 per cent of the victims are women and children. What about the other 2 per cent being brought in basically for forced labour? I cannot see what purpose there would be in obtaining a DNA sample from such perpetrators. It would not help the police track them down, because presumably, they are being brought in to work in the fields or whatever. I have concerns about putting that small portion of perpetrators on the sex registry.

**Mr. Cotler:** As you indicated in your opening remarks, trafficking in persons is a serious offence and we have made serious offences designated offences for DNA purposes. We are just being consistent with our principled approach to the use of the DNA Identification Act and its application, in this instance, to trafficking in persons.

It would be somewhat anomalous if we identified this as being the heinous crime it is and then said it should somehow be exempt from the application of the DNA Identification Act. It is a question of being consistent with designated offences under that act. That would include trafficking in persons.

**Senator Milne:** What about the sex offender registry?

**Ms. Morency:** The reference you made to 98 per cent was taken from the minister's comments concerning the International Labour Organization's estimate of 2.5 million people in a situation of forced labour because of being trafficked. Some 43 per cent of those, or just over 1 million, have been trafficked for the sex trade or commercial sexual exploitation. Of that number, 98 per cent are women and children.

de traite des personnes, cela peut être une infraction à l'égard de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Si nous adoptons ce projet de loi, cela peut aussi être une infraction à l'égard de celui-ci, à la fin de ce même processus.

**La présidente :** Vous avez parlé qu'un groupe de travail interministériel sera formé. Est-ce qu'il y aura des initiatives particulières qui pourront aider l'immigration des victimes ou qui porteront sur la coopération internationale du Canada en matière de traite des personnes ?

**M. Cotler :** Ce comité est déjà en place. Un représentant du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration est membre du comité. La GRC est aussi une des agences présentes au comité et a instauré un système pour contrer la traite des personnes, pas seulement à l'échelle nationale, mais à l'échelle internationale.

[Traduction]

**Le sénateur Milne :** Monsieur le ministre, on m'a demandé de parrainer ce projet de loi au Sénat. J'ai accepté de le faire parce que je suis convaincue du bien-fondé de cette cause.

J'ai cependant quelques réserves à l'égard des articles 5 et 6 du projet de loi qui prévoient que les personnes reconnues coupables de la traite des personnes seront tenues de fournir un échantillon de matériel génétique et que leur nom sera inscrit dans le registre des délinquants sexuels.

Vous avez dit que 98 p. 100 des victimes de la traite des personnes sont des femmes et des enfants. Qu'en est-il des 2 p. 100 restant qui sont contraints au travail forcé? Je ne vois pas pourquoi il serait nécessaire d'obtenir un échantillon de matériel génétique de ce genre de criminels. Cela n'aiderait pas la police à les retrouver parce qu'on les fait venir surtout pour travailler dans les champs. Je me demande pourquoi on veut inscrire le nom de ce petit nombre de criminels dans le registre des délinquants sexuels.

**M. Cotler :** Comme vous l'avez dit, la traite des personnes est un crime grave et ce ne sont que les personnes qui sont reconnues coupables de crimes graves de ce genre qui doivent fournir un échantillon de matériel génétique. Nous cherchons simplement à faire preuve de cohérence en ce qui touche l'application de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques.

Comment pourrions-nous dire que ce crime est odieux comme c'est le cas et accepter que la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques ne s'y applique pas. Il s'agit d'une question de cohérence. Cette loi doit s'appliquer aux personnes reconnues coupables de la traite des personnes.

**Le sénateur Milne :** Qu'en est-il du registre des délinquants sexuels?

**Mme Morency :** Vous tirez ce chiffre de 98 p. 100 de la déclaration du ministre. C'est le Bureau international du travail qui estime que 2,5 millions de personnes victimes de la traite des personnes sont contraintes au travail forcé. De ce nombre, 43 p. 100, soit un peu plus d'un million, ont fait l'objet de la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle. De ce nombre-là, 98 p. 100 sont des femmes et des enfants.

**Mr. Cotler:** It is 98 per cent of the 43 per cent.

**Ms. Morency:** In terms of the sex offender registry, the amendment is to the discretionary provisions. If you look at provision 4 of the sex offender registry and subsection 490.012(2), you will see that it states that the prosecutor can make an application for sex offender information registration designation, and must prove or establish beyond a reasonable doubt that the person committed the offence with intent to commit, et cetera. Basically, it deals with one of the sexual offences.

The expectation remains, as I indicated earlier, that a prosecutor would seek the designation only in those cases where the sexual offence is an underlying part of the exploitation of the victim.

**Senator Milne:** That is the answer I needed. If I will have to answer questions on this, I would like to know what I am talking about.

**Senator Ringuette:** Mr. Minister, you stated in your opening remarks that our police forces indicate that between 600 and 800 persons are trafficked into Canada yearly. We heard in previous testimony that between March 2004 and February 2005, 30 such cases were prosecuted. Mr. Cotler, that is only 5 per cent of the cases under the current legislation.

It is always nice to have stricter legislation. You mentioned a forthcoming comprehensive strategy. Currently, the police can only bring 5 per cent to the courts.

What will this bill give to police authorities? I include immigration authorities and customs officers because they all have particular access to ports, which is the door to this type of crime.

It is all well and good to add more opportunity to bring to justice those who commit these crimes, but are we supplying the manpower to ensure that more than 5 per cent are being prosecuted in Canada?

**Mr. Cotler:** In the matter of the prosecutions, as I indicated, in April 2005 the first charges were laid under the specific offence of trafficking of persons under the Immigration and Refugee Protection Act.

Additionally, if you look at a review of the Criminal Code cases from March 2004 to February 2005 — because there are other provisions in the Criminal Code that allow for the prosecution of trafficking-related offences — you will see that at least 31 individuals were charged with trafficking-related offences, which resulted in 19 convictions. There remain 12 cases before the courts.

Bill C-49 will provide a more comprehensive and substantive approach from the point of view of the criminalization of the conduct through a new set of offences, the three offences to which I referred.

**M. Cotler :** C'est 98 p. 100 de 43 p. 100.

**Mme Morency :** Le projet de loi prévoit l'inscription facultative dans le registre des délinquants sexuels. Si vous regardez la disposition 4 du registre des délinquants sexuels et le paragraphe 190.012(2), vous verrez que le procureur peut demander l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et doit prouver au-delà d'un doute raisonnable que la personne qui a commis l'infraction avait l'intention de... Cela vise l'une des infractions sexuelles.

Comme j'ai dit plus tôt, il n'en demeure pas moins que le procureur demandera cet enregistrement seulement si l'infraction sexuelle constitue une partie de l'exploitation de la victime.

**Le sénateur Milne :** Voilà la réponse dont j'avais besoin. Si je dois répondre à des questions là-dessus, j'aimerais savoir exactement ce qu'il en est.

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur le ministre, vous avez dit dans votre déclaration préliminaire que les forces policières estiment à entre 600 et 800 le nombre de personnes qui sont victimes chaque année au Canada de la traite des personnes. On nous a aussi dit qu'entre mars 2004 et février 2005, 30 accusations de traite de personnes ont été déposées. Monsieur le ministre, il ne s'agit que de 5 p. 100 des cas de traite de personnes en vertu de la loi actuelle.

Il est toujours bon de resserrer la loi. Vous avez parlé aussi de l'élaboration d'une stratégie globale. À l'heure actuelle, les forces policières ne peuvent intenter des poursuites que dans 5 p. 100 des cas.

En quoi ce projet de loi aidera-t-il les forces policières? Je songe aussi aux agents d'immigration et aux agents de douane parce qu'ils sont la porte d'entrée pour ce genre de crimes.

C'est bien de faire en sorte qu'il soit plus facile d'intenter des poursuites contre ceux qui commettent ce genre de crimes, mais affecte-t-on les ressources humaines nécessaires pour qu'il y ait plus de 5 p. 100 de cas qui fassent l'objet de poursuites au Canada?

**M. Cotler :** Pour ce qui est des poursuites, comme je l'ai dit, c'est en avril 2005 que les premières accusations ont été portées en matière de traite des personnes en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Un examen de la jurisprudence découlant du Code criminel, puisqu'on peut intenter des poursuites en matière de traite des personnes en vertu des dispositions du Code, révélera qu'entre mars 2004 et février 2005, au moins 31 personnes ont été accusées de traite de personnes et que 19 d'entre elles ont été reconnues coupables de ce crime. Douze affaires sont toujours en suspens.

Le projet de loi C-49 est une démarche plus complète et plus concrète pour la criminalisation de ces actes, grâce à la création de nouvelles infractions, soit les trois infractions dont j'ai parlé.

There will also be parallel training with regard to RCMP, police, customs officers and the like. The RCMP is engaged in its own specific not just training at this point, but in leading an international effort through the code that they have put out to address questions of trafficking in persons. It is entitled, *Human Trafficking: Reference Guide for Canadian Law Enforcement*. This is not just a domestic matter; it is something that can be made use of internationally.

In terms of the Cross-Border Forum and the United States, we have 15 integrated border enforcement teams. We have cooperation on prosecution at the border. I described earlier the posters and pamphlets, in 17 and 14 languages respectively, the purpose of which is to create a culture of prevention and get at the trafficking source before it begins to emanate from that country.

I expect there are more cases that have yet to be reported. I think we are beginning to see an increase in the number of cases that are being investigated, prosecuted and reported. Bill C-49 will add to that framework, both from a substantive criminal law point of view and from a parallel law enforcement point of view.

**Senator Ringuette:** With regard to enforcement and an earlier question from Senator Rivest, is there a sharing of information on potential cases among immigration, the RCMP and other policing agencies? Is there a sharing of information to facilitate the identification of cases such as the one Senator Rivest mentioned to us?

**Mr. Cotler:** Information is shared through the RCMP human trafficking unit. The RCMP work with Citizen and Immigration Canada. Information sharing takes place through interdepartmental working groups that include Immigration, Public Safety, RCMP, Justice, and so on. There is a more coordinated approach with respect to law enforcement purposes and information sharing. On the international level, information is shared with INTERPOL.

**Senator Andreychuk:** Mr. Cotler, I am not opposed to this bill, and I made that clear in my speech. My concern is that when we pass bills and talk about how good they are the public is somehow reassured and lulled into thinking we have the answers to these tough questions. Anyone who has worked in this field, whether they are police officers or women's groups or NGOs, both in Canada and overseas, will tell you that the problems is not the law but the administration of the law. Second, the law is a very small part of how we need to attack human trafficking. It is a social development and economic problem. It is many things before it becomes a legal problem.

As you said, this bill will help to signal our approach to this problem; however, I find it strange that we are putting trafficking within and outside Canada in the bill, while at the same time, the House of Commons has indicated that perhaps legalizing prostitution may be the way to go. There is a conflicted

En parallèle, il y aura une formation pour la GRC, les policiers, les douaniers, etc. Outre la formation, la GRC s'est engagée dans sa propre démarche, à la tête d'un effort international visant à lutter contre la traite des personnes. Il s'agit d'un guide intitulé : *Human Trafficking : Reference Guide for Canadian Law Enforcement*. Il ne s'agit pas que d'un document national, il peut être utilisé aussi au palier international.

Au sujet du Forum transfrontalier et des États-Unis, nous avons 15 équipes intégrées de la police des frontières. Nous collaborons aussi, aux frontières, en matière de poursuites. J'ai décrit plus tôt les affiches et les dépliants publiés respectivement en 17 et 14 langues et dont l'objectif est de créer une culture de la prévention et de prévenir la traite à sa source, avant qu'elle sorte du pays.

Je présume qu'il y a encore d'autres cas qui n'ont pas été déclarés. Je crois qu'on commence à voir augmenter le nombre d'enquêtes, de poursuites et de déclarations. Le projet de loi C-49 ajoutera à ce cadre de travail, tant du point de vue du droit criminel que du point de vue parallèle de l'application de la loi.

**Le sénateur Ringuette :** Au sujet des forces de l'ordre et d'une question posée plus tôt par le sénateur Rivest, y a-t-il échange de renseignements sur les cas potentiels, entre les services d'immigration, la GRC et les autres corps policiers? Y a-t-il un partage de renseignements visant à faciliter le repérage de cas comme celui dont parlait le sénateur Rivest?

**M. Cotler :** L'information est partagée, grâce au service de lutte contre la traite des personnes de la GRC. La GRC collabore avec Citoyenneté et Immigration Canada. Le partage de l'information a lieu dans le cadre de groupes de travail interministériels regroupant des services de l'Immigration, de la Sécurité publique, de la GRC, du ministère de la Justice, etc. Il y a une meilleure coordination des activités d'application de la loi et du partage des renseignements. Au plan international, les renseignements sont partagés avec l'INTERPOL.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur Cotler, je suis en faveur de ce projet de loi et je l'ai dit clairement dans mon discours. Ce qui me cause du souci, c'est que lorsque nous adoptons des projets de loi et que nous parlons du bien qu'ils feront, le public est rassuré et croit que nous avons les solutions à ces graves problèmes. Quiconque a travaillé dans ce domaine, qu'il s'agisse des policiers, des groupes de femmes ou des ONG, tant au Canada qu'à l'étranger, pourra vous dire que le problème, ce n'est pas la loi, mais l'administration d'une loi. Deuxièmement, la loi n'est qu'un tout petit élément de solution dans la lutte contre la traite des personnes. C'est surtout un problème de développement social et économique. Avant d'être un problème juridique, c'est bien autre chose.

Vous l'avez dit, ce projet de loi témoignera de la façon dont nous voyons le problème mais je trouve étrange de parler dans le projet de loi du trafic des personnes au Canada et à l'extérieur alors qu'à la Chambre des communes, on semble envisager de légaliser la prostitution. C'est contradictoire et j'aimerais savoir

approach, and I would like to know where the government stands on that conflict. We are signalling that we abhor trafficking in persons, yet we are considering the legalization of prostitution.

Are we moving to accept some forms of prostitution, while at the same time putting in these layers of law to deter it? We seem to be working at cross-purposes. What is the government's position on prostitution?

**Mr. Cotler:** I do not want to send out a false signal that this proposed legislation is an entire panacea for this problem. You are correct that law is an important component, but it is only one component. We see this particular bill as organized around the three Ps of prevention of trafficking, protection of the victim, and prosecution of the perpetrator.

Clearly, one needs a comprehensive approach. That is why we set up the 17-member interdepartmental and agency working group. That was done shortly after I became Minister of Justice and identified this as a priority. In my first speeches in March 2004, I voiced the same sentiment as you do today: We must have a holistic approach to combating this problem.

Specifically on the matter of prostitution, prostitution per se is not illegal. It is prostitution-related offences that are criminal.

**Senator Andreychuk:** I stand corrected.

**Mr. Cotler:** We are awaiting a report from a parliamentary committee, the Standing Committee of Justice and Human Rights, to whom I referred the question of how we address the entire matter of prostitution-related offences, which have federal, provincial and municipal dimensions. That issue is unlike the matter of trafficking. The point about trafficking is that there could never be valid consent. You can never consent to trafficking. However, you have consensual features in prostitution-related activity. In that sense, we are talking about two distinguishable genres of offences. You may see a degree of overlap, but for the most part, we are talking about non-consensual and forcible offences in the case of trafficking, and consensual offences with regard to prostitution. There too, you have prohibitions with respect to persons under the age of 18, lack of consent, and exploitation.

**Senator Andreychuk:** There is also an inherent problem in separating smuggling and trafficking. Many people are smuggled but find themselves within the trafficking trade. We have to look at separating those.

The Auditor General has indicated that the police forces, particularly the RCMP, are understaffed in many communities for the work they have already have, and they lack training. The training packages such as that in youth justice look like big dollars but they do not amount to as much as is necessary on the ground. Therefore, we do not have the capacity to deal with it. That is important to me because the victims of trafficking are twice victimized. The minute the court process or police process begins, most of the victims who have had to testify have done it

quelle est la position exacte du gouvernement. Nous disons que la traite des personnes est une abomination, et pourtant, nous envisageons la légalisation de la prostitution.

Allons-nous accepter certains types de prostitution, tout en prenant des mesures législatives visant à la prévenir? Il me semble que c'est contradictoire. Quelle est la position du gouvernement au sujet de la prostitution?

**M. Cotler :** Je ne voudrais pas faire croire, à tort, que ce projet de loi est une panacée pour ce problème. Vous avez raison, la loi est un élément important, mais seulement un élément de solution. Pour nous, ce projet de loi a pour objectif trois P : la prévention de la traite des personnes, la protection de la victime et la poursuite du responsable de ce crime.

Il nous faut manifestement une approche exhaustive. C'est pourquoi nous avons mis sur pied le groupe de travail regroupant des représentants des 17 ministères et organismes peu de temps après mon entrée en fonction, quand il est devenu clair que cette question était une priorité. Dans l'un de mes premiers discours que j'ai prononcé en mars 2004, j'ai fait la même déclaration que vous aujourd'hui : il nous faut une approche holistique pour lutter contre ce problème.

Maintenant, en ce qui concerne la prostitution, la prostitution comme telle n'est pas illégale. Ce sont certaines activités liées à la prostitution qui sont criminelles.

**Le sénateur Andreychuk :** Merci de me corriger.

**M. Cotler :** Nous attendons le rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne que j'ai chargé de se pencher sur la façon de traiter de toutes les infractions liées à la prostitution dans leurs dimensions fédérale, provinciale et municipale. Ce problème est différent de celui de la traite des personnes en ce sens qu'on ne peut jamais prétendre qu'une personne a consenti à faire l'objet de la traite, alors que les activités de la prostitution présentent certains éléments consensuels. Il s'agit donc de deux types d'infractions bien distincts. Je reconnais qu'il y a un certain chevauchement mais, en général, les infractions de trafic sont des activités non consensuelles fondées sur la contrainte et les infractions de prostitution sont consensuelles. Dans le cadre de la prostitution, il y a toutefois des interdictions concernant les mineurs, l'absence de consentement et l'exploitation.

**Le sénateur Andreychuk :** Il y a aussi la difficulté de distinguer entre le passage de clandestins et la traite des personnes. Bien des gens entrent au pays clandestinement pour ensuite se retrouver mêlés à la traite de personnes. Il faut trouver une façon de distinguer ces deux choses.

Selon la vérificatrice générale, les services de police, surtout la GRC, n'ont pas suffisamment de personnel dans bien des endroits et leurs effectifs manquent de formation. Les sommes que vous avez prévues pour la formation, notamment pour la justice pénale pour les adolescents, sont considérables mais ne se traduisent pas nécessairement en de grandes améliorations sur le terrain. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de faire face à ces graves problèmes. Cela m'apparaît important, parce que les victimes de la traite des personnes sont doublement victimisées.

unwillingly, either for fear of those in whose clutches they were or because they have been brainwashed into believing what they were told. The witness protection portion of this bill troubles me because it is not sufficient to really get at the problem of trying to assist those who have been trafficked. The entire bill leads to their victimization again by putting them through a criminal process. I think that is why we are down to the 5 per cent number. Not many people are willing to come forward because of fear and concern that they will be sent back to their countries. It is a human social problem that cannot be addressed by a witness protection program in the way that we traditionally set those out.

How will we reinforce that on the ground?

**Mr. Cotler:** Let me take your questions and comments one by one. I might deal with the questions of smuggling and trafficking for a moment because they are used interchangeably and I think it is important to identify the difference.

Media reports often use the notions of smuggling and trafficking as if they amount to the same thing. Before you know it — since we are all respondents to the media — it enters into the public discourse and we treat them as being the same. However, they are not the same. Smuggling involves the illegal movement across international borders of people who are then free, on arrival, to go wherever they wish. In contrast, although trafficking can also occur across as well as within borders, victims are not free upon arrival to go to their destination of choice. That is where the coercive and exploitative aspects come in.

Smuggling victims can, however, become trafficking victims. That is where you get the overlap. Smuggled victims may be exploited on arrival, for example, if they cannot pay the entire smuggling fee. Instead of being able to go freely, they move from being smuggled migrants to victims of trafficking.

This brings me to the second point, in reference to victim testimony. I mentioned it in my remarks. I also came before this committee to testify on Bill C-2, protection of children and other vulnerable persons, which deals with the entire question of protection of children against predatory practices of pornography and the like. Those provisions came into effect on November 1. Other provisions are about to come into effect on January 2, 2006 that deal with the question of facilitating the testimony of victims and witnesses.

That part of Bill C-2 will assist trafficked persons, in this instance, either in victim testimony or witness testimony. I think this will provide an important resource, because in effect, Bill C-49 is not just a matter of prosecutorial approach. It is also a victim protection approach. One of the protections being offered to the victims is to facilitate their testimony and provide them with protection for that testimony. That will come with the application of the provisions of Bill C-2 to Bill C-49.

**Senator Eyton:** Bill C-49 is very broad in its definition, but it seems to be focused on the offenders or perpetrators. There are provisions to protect the victims, but it seems to have a

Dès que s'amorcent l'enquête de police ou le procès, la plupart des victimes qui témoignent le font contre leur gré car elles craignent ceux qui les contrôlent ou parce qu'elles ont été conditionnées à croire ce qu'ils leur disaient. Je crains que les dispositions de ce projet de loi visant à protéger les victimes ne suffisent pas à véritablement aider les victimes de la traite des personnes. Tout ce projet de loi entraînera leur revictimisation dans le cadre de la procédure judiciaire. C'est probablement ce qui explique que nous en soyons maintenant à 5 p. 100. Peu de victimes sont disposées à témoigner par crainte d'être renvoyées dans leur pays. C'est un problème humain et social qu'on ne peut régler dans le cadre d'un programme ordinaire de protection des témoins.

Comment mieux aider les victimes sur le terrain?

**M. Cotler :** Je répondrai à vos questions une à une. D'abord, en ce qui a trait au passage de clandestins et à la traite des personnes, que l'on confond souvent, j'estime aussi important de bien faire la distinction.

Dans les médias, on en parle souvent comme si c'était la même chose. Nous sommes tous influencés par les médias et sans que nous nous en rendions compte, ces mots entrent dans le vocabulaire et sont employés comme des synonymes. Toutefois, ils ne sont pas synonymes. Le passage de clandestins, c'est aider les personnes à franchir une frontière illégalement et leur permettre ensuite d'aller où bon leur semble. À l'opposé, la traite des personnes peut se faire à l'intérieur des frontières d'un pays et au-delà de ces frontières et les victimes ne choisissent pas leur destination. C'est là qu'interviennent la coercition et l'exploitation.

Cependant, les personnes voulant entrer clandestinement dans un pays peuvent devenir victimes de traite et il y a un certain chevauchement. Les personnes participant à l'immigration clandestine peuvent être exploitées à leur arrivée à destination, si elles sont incapables de payer leurs passeurs, par exemple. Ainsi, elles perdent leur liberté et, d'immigrants clandestins, elles deviennent victimes de traite des personnes.

Ceci m'amène au second point qui concerne le témoignage des victimes. J'en ai parlé dans mes remarques. Je suis aussi venu témoigner à ce comité au sujet du projet de loi C-2 sur la protection des enfants et des autres personnes vulnérables, qui aborde toute la question de la protection des enfants face aux pratiques prédatrices de la pornographie et à ce genre de chose. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre. D'autres dispositions visant à faciliter le témoignage des victimes et des témoins vont entrer en vigueur le 2 janvier 2006.

Cette partie du projet de loi C-2 facilitera les témoignages de victimes ou de témoins dans le cas de personnes victimes d'une traite. Je pense que ce sera une ressource importante car le projet de loi C-49 ne sert pas simplement à tenter des poursuites, il a aussi une optique de protection des victimes. L'une de ces protections consiste à faciliter leurs témoignages en assurant leur sécurité. C'est ce qui se fera dans les dispositions du projet de loi C-2 qui s'appliqueront au projet de loi C-49.

**Le sénateur Eyton :** Le projet de loi C-49 a une portée très vaste, mais il semble viser particulièrement les délinquants, ceux qui perpètrent l'infraction. Il y a des dispositions concernant la

different emphasis than the parallel U.S. legislation, which by its title — Trafficking Victims Protection Act — seems to have a different emphasis. Can you comment on that?

**Mr. Cotler:** The U.S. legislation's orientation — in the processes and even in the language — is anchored in the approach of still seeing it in terms of slavery. We have approached it in terms of a criminal offence with regard to trafficking in persons.

Theirs also, by the title, "victims of trafficking," seems to speak in terms of the victim. However, in our legislation, you have to cross-reference Bill C-49 with the protective framework set forth in the Immigration and Refugee Protection Act. In the U.S., you will find what I would call the victim protection provisions in the victims of trafficking legislation itself.

In the end, it comes down to much the same thing; we have parallel initiatives and objectives. I have had discussions with former Attorney General John Ashcroft and the present Attorney General, Mr. Gonzales, on this, and we looked at their legislation when drafting ours. The three objectives of prevention, protection and prosecution are the same. However, if you look at our proposed legislation in a stand-alone sense with regard to the creation of the three new offences and their important dimension of exploitation, you have to read in the protective framework of the Immigration and Refugee Protection Act.

**Senator Mitchell:** As I read this, someone who carries out the technical features of the crime — kidnaps or assaults — is subject to life imprisonment. On the other hand, those who receive a financial benefit would be subject to only 10 years imprisonment. It seems to me you can make the argument that the people who just receive the financial benefit and are not involved in the actual act might well be the ring leaders and should be every bit as culpable, if not more so, than the ones who do the kidnapping.

Does that make sense? If so, why do we not subject those people to life imprisonment as well?

**Mr. Cotler:** The distinction I tried to draw in my original remarks is that those who engage in the primary offence will be subjected to life imprisonment. Those who are not themselves engaged in it are not so much the ring leaders — because you would be able to catch the ring leaders — they are more of a secondary support system. The punishment with regard to their offence, whether it is the destruction of documents or the receipt of benefits, would be less because they are not directly engaged in the primary exploitation. They can be charged as parties to the offence.

**Senator Mitchell:** Once the prosecution proceeds, their involvement with the victims is over. Are those persons automatically sent back? Is that under the refugee act you were referring to? We do not send them back to the very families that sold them in the first place, do we?

protection des victimes, mais le projet de loi ne semble pas mettre l'accent sur la même chose que dans la loi américaine parallèle — le Trafficking Victims Protection Act — qui comme son nom l'indique insiste sur autre chose. Qu'en pensez-vous?

**M. Cotler :** La loi américaine, comme l'indique sa démarche et même son texte, aborde la question sous l'angle de l'esclavage. Nous l'abordons sous l'angle de l'infraction criminelle que constitue la traite de personnes.

Par ailleurs, le titre même de la loi américaine, qui parle de « victimes de la traite », semble montrer qu'on se classe du point de vue des victimes. Toutefois, dans notre cas, il faut replacer le projet de loi C-49 dans le contexte du cadre de protection établi par la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Aux États-Unis, les dispositions de protection des victimes se retrouvent dans la loi sur la traite des personnes elle-même.

En fin de compte, cela revient à peu près au même : nous avons des initiatives et des objectifs parallèles. J'en ai discuté avec l'ancien procureur général américain John Ashcroft et le procureur général actuel, M. Gonzales, et nous nous sommes reportés à leur loi quand nous avons rédigé la nôtre. Les trois objectifs de prévention, de protection et de poursuite sont les mêmes. Toutefois, si vous regardez isolément les trois nouvelles infractions et la dimension importante de l'exploitation que nous exposons dans notre projet de loi, il faut le faire dans le contexte du cadre de protection que définit la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

**Le sénateur Mitchell :** Si je comprends bien ce texte, l'individu qui exécute l'aspect technique du crime — l'enlèvement ou l'agression — est passible de l'emprisonnement à vie. En revanche, la personne qui reçoit un avantage pécuniaire ne risque que 10 ans de prison. Il me semble pourtant qu'on pourrait très facilement soutenir que les individus qui retirent les profits financiers sans intervenir directement dans l'acte lui-même peuvent très bien être les chefs des réseaux et devraient être tout aussi coupables, sinon plus, que les simples exécutants de l'enlèvement.

Est-ce que c'est logique? Et dans ce cas, pourquoi ne prévoit-on pas l'emprisonnement à vie pour ces individus-là aussi?

**M. Cotler :** J'ai essayé de préciser dans mes remarques préliminaires que les personnes qui commettaient l'infraction directe seraient passibles de l'emprisonnement à perpétuité. Les individus qui n'y participent pas directement ne sont pas tellement les chefs de réseaux — car on pourrait attraper les chefs de réseaux — mais plutôt des accessoires. Leurs sanctions, qu'ils aient détruit des documents ou tirer un avantage quelconque de leur acte, seraient moindres parce qu'ils n'interviendraient pas directement dans l'exploitation directe. Ils pourraient être accusés en tant que complices.

**Le sénateur Mitchell :** Une fois que le procès commence, on ne s'occupe plus des victimes. Est-ce qu'on les renvoie automatiquement dans leur pays? Est-ce que c'est prévu par la Loi sur les réfugiés dont vous parliez? On ne les renvoie tout de même pas dans les familles qui les ont vendues au départ, n'est-ce pas?

**Mr. Cotler:** This gets back to what Senator Andreychuk was referring to. We do not want double victimization. People are not only victims of trafficking, but they are then sent back.

If you look into the protective regime, you can find measures in the Immigration and Refugee Protection Act that provide a framework by which trafficking victims may seek to stay in Canada, temporarily or permanently. I will briefly mention these measures. The first is the person in need of protection category, in which they can assist persons where returning to their country of origin would subject them to personal danger of torture, risk to life or of cruel or unusual treatment or punishment. There is that category.

The second one is a temporary residence permit, which is a discretionary permit that may be issued to allow foreign nationals to stay in Canada for a specific period when there are compelling reasons that outweigh any associated risk. Again, the application is with regard to a victim of trafficking.

The final one is humanitarian and compassionate grounds, which may be available for individuals who do not meet the statutory requirements or are otherwise inadmissible. These three are under the IRPA legislation, but you can incorporate them by reference and apply them to the protection of victims of trafficking so they can become protected persons, receive a temporary residence permit or remain under humanitarian and compassionate grounds.

We are working with Citizenship and Immigration on how we can best enhance the protective framework. The worst thing is if a victim of trafficking is doubly victimized by being sent back and put into another situation of risk of torture, ill treatment and the like.

**Senator Joyal:** Mr. Cotler, what has your department done to answer the needs of all those women lured to Canada through the exotic dancer programs who have found themselves caught up in the sex trade business in Canada against their will?

**Mr. Cotler:** That is an issue for Citizenship and Immigration Canada and Human Resources and Skills Development Canada. However, I do not want to leave it at that. We all have a certain responsibility.

Those two departments jointly administer the entry of all temporary foreign workers into Canada under the IRPA. As I understand it, the Government of Canada has never had a "program" to facilitate the entry of exotic dancers into Canada. In December 2004 there was a national labour market opinion in respect of exotic dancers. That was rescinded and replaced with what I understand is a stricter case-by-case approach and a series of additional safeguards and assessment criteria.

**M. Cotler :** Ceci nous ramène à ce que disait le sénateur Andreychuk. Nous ne voulons pas que ces personnes soient doublement victimes, que non seulement elles soient victimes de la traite mais qu'en plus on les renvoie chez elles.

Pour ce qui est de leur protection, il existe dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés des dispositions permettant aux victimes de traite de demander à rester au Canada de façon temporaire ou permanente. Je vais rapidement vous expliquer ces mesures. Il y a d'abord la catégorie des personnes à protéger, où l'on prévoit d'aider les personnes qui, si elles étaient renvoyées vers leur pays d'origine, seraient exposées à un risque de torture, à une menace à leur vie ou au risque de traitements ou de peines cruelles et inusitées. Il y a donc cette catégorie.

La deuxième catégorie, c'est celle du permis de résidence temporaire, où l'on prévoit l'octroi d'un permis discrétionnaire pour permettre à des ressortissants étrangers de rester au Canada pendant une certaine durée lorsqu'il existe des raisons impérieuses qui l'emportent sur les autres risques. Là encore, la demande concerne une victime de traite.

La dernière catégorie est celle qui s'appuie sur les motifs humanitaires et de compassion, dans le cas des personnes qui ne respectent pas les exigences de la loi ou seraient autrement exclues. Ces trois dispositions figurent dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, mais on peut les invoquer directement pour protéger des victimes de traite et leur octroyer un permis de résidence temporaire ou leur permettre de rester au Canada pour des motifs humanitaires et de compassion.

Nous travaillons avec Citoyenneté et Immigration à améliorer le plus possible ce cadre de protection. La pire chose qui puisse arriver, c'est qu'une victime de traite soit doublement victime, c'est-à-dire qu'elle soit en plus renvoyée dans son pays où elle risque d'être torturée, maltraitée, etc.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Cotler, qu'a fait votre ministère pour répondre aux besoins de toutes ces femmes attirées au Canada dans le cadre des programmes de recrutement de danseuses exotiques, qui se sont retrouvées bien malgré elles entraînées dans le commerce du sexe au Canada?

**M. Cotler :** C'est une question qui relève de Citoyenneté et Immigration Canada et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Toutefois, je ne voudrais pas me contenter de cette réponse. Nous avons tous une certaine responsabilité.

Ces deux ministères gèrent actuellement ensemble l'accès de tous les travailleurs étrangers au Canada dans le cadre de la LIPR. Pour autant que je sache, le gouvernement du Canada n'a jamais eu de « programme » visant à faciliter l'entrée de danseuses exotiques au Canada. En décembre 2004, il y a eu un texte sur le marché national du travail qui concernait les danseuses exotiques. Il a été annulé et remplacé par une approche plus stricte au cas par cas et divers critères de protection et d'évaluation supplémentaires.

Canada does not recruit exotic dancers from abroad as a matter of policy. It does not have a program to that effect, and the opinion in terms of labour markets and the like was rescinded in December 2004 and replaced with a stricter case-by-case approach.

At this time, all of government, including CIC and HRSD, is reviewing federal legislation, policies and programs to ensure that there will be a consistent and comprehensive approach to trafficking in persons such that we do not create a system in which people can “fall through the cracks.”

There is no program for exotic dancers, but there is a case-by-case immigration assessment in that respect. With regard to trafficking, Human Resources and Skills Development will work in conjunction with the Department of Justice Canada.

**The Chairman:** Thank you, minister. We will see you tomorrow morning.

**Mr. Cotler:** Yes, I will appear on Bill C-53, to amend the Criminal Code in respect of proceeds of crime. I mentioned in caucus and elsewhere that the Senate is doing a commendable job. It may not be realized by the media, and therefore not appreciated by the public, that if these two bills pass, it will be because the Senate was willing to sit extra hours to consider the proposed legislation, as it did for the same-sex bill.

**The Chairman:** We remember that.

**Mr. Cotler:** Some people will not let me forget it. I also remember that it was a hot July evening when we sat for four hours. That was a great tribute to the Senate and I believe that I stated so at the time.

**The Chairman:** Madame Morency, would you answer questions from Senator Joyal?

**Senator Joyal:** With all respect, I do not think the minister answered my question.

Close to 2,000 women were lured to Canada under that program. In 2003, 661 came from an East European country. Since the so-called exotic dancer program has existed, more than 1,000 women have been attracted to Canada, most often under the false pretence that they would be working in the hotel or tourism industry. Once they arrived, they would have had to perform. Police reports state that most of them end up being forced to work in the sex trade and fall under the control of organized crime. That information was from the *Ottawa Citizen*, February 6.

My preoccupation is that those women were attracted to Canada, so we cannot simply abolish the program and ostensibly wash our hands of them. I understand that the program has been abolished, but most of those women are still here and we do not know what has happened to them. We do not know what protection we can afford them through a government responsibility. It is not enough to simply abolish the program

Le Canada n'a pas pour politique de recruter des danseuses exotiques à l'étranger. Il n'a pas de programme à cet effet, et l'opinion émise concernant le marché national du travail et ce genre de chose a été annulée en décembre 2004 et remplacée par une approche au cas par cas plus rigoureuse.

Actuellement, l'ensemble du gouvernement, y compris CIC et RHDCC, revoit la législation, les politiques et les programmes fédéraux pour qu'il y ait une démarche cohérente et globale face à la traite de personnes de façon à éviter que certaines personnes risquent de « passer entre les mailles du filet ».

Il n'y a pas de programme pour les danseuses exotiques, mais il y a une évaluation de l'immigration au cas par cas dans ce domaine. Pour ce qui est de la traite de personnes, Ressources humaines et Développement des compétences va collaborer avec le ministère de la Justice.

**La présidente :** Merci, monsieur le ministre. Nous vous reverrons demain matin.

**M. Cotler :** Oui, je comparaitrai pour parler du projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel à propos des produits de la criminalité. J'ai déjà dit au caucus et ailleurs que le Sénat faisait un travail admirable. Les médias n'en sont peut-être pas conscients, et le public ne se rend donc peut-être pas bien compte que si ces deux projets de loi sont adoptés, ce sera grâce au fait que le Sénat a bien voulu prolonger ses heures de séance pour examiner ces projets de loi, comme il l'a fait pour le projet de loi sur les conjoints de même sexe.

**La présidente :** Nous nous en souvenons.

**M. Cotler :** Il y a des gens qui ne cesseront de me le rappeler. Je me rappelle aussi que nous avons siégé pendant quatre heures pendant une chaude soirée de juillet. Je pense que cela a fait grandement honneur au Sénat et que je l'ai déclaré à l'époque.

**La présidente :** Madame Morency, voulez-vous répondre aux questions du sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal :** Sauf votre respect, je pense que le ministre n'a pas répondu à ma question.

Près de 2 000 femmes ont été attirées au Canada par ce programme. En 2003, 661 d'entre elles sont venues de pays de l'Europe de l'Est. Depuis la création dudit programme de danseuses exotiques, plus de 1 000 femmes ont été attirées au Canada, le plus souvent par de fausses promesses selon lesquelles elles travailleraient dans l'hôtellerie ou le tourisme. Une fois rendues sur place, elles étaient obligées de devenir des danseuses. D'après les rapports de police, la plupart d'entre elles finissent par être forcées de travailler dans le commerce du sexe et tombent entre les mains du crime organisé. Je tire ce renseignement d'un article paru dans l'*Ottawa Citizen* le 6 février.

Comme ces femmes ont été attirées au Canada, nous ne pouvons pas simplement abolir le programme et nous laver ostensiblement les mains de leur sort. Je sais que le programme a été aboli, mais la plupart de ces femmes sont encore au Canada et nous ne savons pas ce qu'il leur ait arrivé. Nous ne savons pas quelle protection nous pouvons leur offrir en vertu de la responsabilité gouvernementale. Il ne suffit pas d'abolir un

because government created this problem. I do not want to make any demagogic parallel, but the Prime Minister has announced compensation for the residents of residential schools. The program was created with all good intentions but it caused a problem. What will government do to address the problems that it created? Likely at one time the program promised answers to market needs, but I have my opinion on that.

A government program has created a human problem and has submitted those women to trafficking. It cannot ignore those women. As Senator Rivest mentioned, most of those women had their passports confiscated, and they live in poor conditions. I would like to refer you to the Law Commission Report, 2004, entitled *Is Work Working? Work Laws that Do a Better Job*. Certainly you are well aware of it because it was contracted through Justice.

All of the studies that I have read thus far show how vulnerable those workers are. One study was: *Migrant Sex Workers from Eastern Europe and the Former Soviet Union: The Canadian Case*, by three women from the University of Toronto and paid for by the Government of Canada. There are more.

There is a problem that government must address.

**Ms. Morency:** I will do my best to assist the committee. As an official from the Department of Justice, I am not in the same position as an official from Citizenship and Immigration, although we are working closely with them.

First, it was never a program per se. Under the Immigration and Refugee Protection Act, anyone from outside the country can seek a temporary permit to work in Canada. As I understand it, the process that follows in that situation is that HRSDC would have a labour market opinion to determine whether businesses bringing in temporary workers from another country would have an adverse impact on the workforce in Canada.

Exotic dancing is not illegal in Canada. If somebody were to apply for a temporary work permit to come to Canada to work as an exotic dancer, it would have been processed prior to December 2004. The positive labour market opinion would have said that there was a shortage of workers in this industry in Canada. If a temporary foreign work permit were granted, it would not have an adverse impact on the workforce in Canada. Persons could gain legal entry to Canada for employment in what they believed to be a legitimate work opportunity. Some may have been duped and lured to Canada for a different reason. Perhaps they were told that they would work in a store or as a nanny, but then found themselves in a different situation.

There were concerns about the implications for exotic dancers when the positive labour market opinion was rescinded in December 2004.

programme, parce que c'est le gouvernement qui a créé ce programme. Sans vouloir tomber dans des comparaisons démagogiques, on peut se rappeler que le premier ministre a annoncé qu'il indemniserait les ex-résidents des pensionnats. Ce programme est peut-être issu des meilleures intentions, mais il a engendré un problème. Qu'entend faire le gouvernement pour régler les problèmes qu'il a lui-même créés? À un certain moment, le programme a vraisemblablement été instauré pour répondre aux besoins du marché, mais j'ai mon opinion à ce sujet.

Un programme gouvernemental a engendré un problème humain et a exposé ces femmes à la traite de personnes. Nous ne pouvons pas oublier ces femmes. Comme le sénateur Rivet l'a mentionné, la plupart d'entre elles se sont fait confisquer leur passeport et elles vivent dans la pauvreté. Permettez-moi de vous renvoyer au rapport de la Commission du droit paru en 2004 et intitulé *Travailler oui mais... le droit du travail à retravailler*. Vous le connaissez sans aucun doute parce que c'est le ministère de la Justice qui l'a commandé.

Toutes les études que j'ai étudiées jusqu'à maintenant montrent que ces travailleuses sont très vulnérables. Il y a une étude rédigée par trois femmes de l'Université de Toronto et payée par le gouvernement du Canada, qui s'intitule : *Les travailleuses migrantes du sexe originaires d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique : le dossier canadien*. Et il y en a d'autres.

C'est un problème auquel le gouvernement doit s'attaquer.

**Mme Morency :** Je ferai de mon mieux pour aider votre comité. Étant fonctionnaire du ministère de la Justice, je ne puis assumer le rôle d'un fonctionnaire de Citoyenneté et Immigration Canada même si nos deux ministères collaborent étroitement.

Tout d'abord, il n'y a jamais eu de tel programme à proprement parler. En vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, tout ressortissant étranger peut demander un permis de travail temporaire au Canada. Dans ces cas-là, RHDCC demande un avis relativement au marché du travail pour déterminer si l'importation par certaines entreprises de main-d'œuvre temporaire d'autres pays risque d'avoir des effets défavorables sur la main-d'œuvre au Canada.

Ce que l'on appelle la danse exotique n'est pas illégal au Canada. Si quelqu'un avait demandé un permis de travail temporaire afin de pouvoir venir au Canada pour exercer ce métier, sa demande aurait été traitée avant décembre 2004. L'avis favorable relatif au marché du travail aurait indiqué qu'il y a une pénurie de travailleuses dans ce domaine au Canada. L'octroi de permis de travail temporaire à des étrangers n'aurait pas d'effets défavorables sur la main-d'œuvre au Canada. Des personnes pouvaient entrer légalement au Canada pour occuper des emplois qu'elles croyaient légitimes. Certaines ont peut-être été trompées et attirées au Canada dans un but tout autre. On leur a peut-être fait croire qu'elles travailleraient comme vendeuses ou comme gardiennes d'enfants, mais à leur arrivée au pays elles se sont retrouvées dans une situation différente.

Quand l'avis favorable concernant l'impact sur le marché du travail a été annulé en décembre 2004, cela a suscité des préoccupations quant aux conséquences pour les danseuses exotiques.

Anyone who seeks a temporary worker's permit to come to Canada for a legitimate opportunity will have to be processed. That includes exotic dancers.

In that case, Citizenship and Immigration officials will review every permit application on a case-by-case basis. They are trained to look for and screen out people who may be potential victims of trafficking. They look at the contract being offered to the person seeking the temporary work permit to ensure that it is legitimate. They look to see that arrangements are made for the worker to return at the end of the permit period, and they look at health and security criteria.

As you said, there has been media coverage of the issue in recent months looking at a number of permits. Again, we have received information from colleagues at Citizenship and Immigration — and I believe this information is available through their public reports — that in 2004 they issued approximately 400 work permits for exotic dancers. This includes 350 work permit extensions for dancers already in Canada and 50 new permits for overseas first-time applicants. Apparently, eight were issued to Romanian citizens, with a 90-per-cent refusal rate.

The refusal rates suggest that the screening process is trying to assess the situation on a case-by-case basis.

If persons come to Canada through legal means, it is because they are lured for legitimate opportunities. In fact, they find themselves in anything but. They find themselves in a trafficking situation, which is exactly what Bill C-49 addresses. The third offence deals directly with the person who withholds or destroys documents to prevent the victim from fleeing that situation.

If a person a trafficking victim, it must be brought to the attention of authorities, by NGOs or otherwise. They can then intervene, rescue the victim and provide support at that point.

One of the things we are trying to do in working with our colleagues at CIC is to prevent trafficking from happening in the first place. That is the broader review, i.e., are the programs being implemented and screened appropriately? Although it is described as a program, the exotic dancer issue was not a program. It was a positive labour market opinion and does not apply now.

Can we do more? Absolutely we can. We need to look at the broader range of programs and policies in place across the entire federal government. We are engaged in that process now. We are working with our provincial counterparts on the criminal law side. We are working with them through victim services to facilitate support to victims when they are identified to ensure they are treated and recognized as victims.

Quiconque cherche à obtenir un permis de travail temporaire pour venir au Canada s'il y a une occasion d'emploi légitime a droit à ce que sa demande soit traitée et cela inclut les danseuses exotiques.

Les fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration examinent chaque demande de permis et rendent leur décision au cas par cas. Ils sont formés pour déceler et écarter les personnes qui pourraient être des victimes potentielles de traite des personnes. Ils examinent le contrat offert à la personne qui demande le permis de travail temporaire pour vérifier qu'il est légitime. Il vérifie que des arrangements sont pris pour que le travailleur puisse retourner dans son pays à l'expiration du permis de travail, et ils examinent les critères en matière de santé et de sécurité.

Comme vous l'avez dit, les médias se sont intéressés ces derniers mois à un certain nombre de permis. Nous avons reçu des renseignements de nos collègues de Citoyenneté et Immigration. Je crois d'ailleurs que ces renseignements sont rendus publics dans leur rapport. Ils nous ont dit qu'en 2004, ils ont délivré environ 400 permis de travail à des danseuses exotiques. Cela comprend 350 prolongations de permis accordées à des danseuses qui se trouvaient déjà au Canada et 50 nouveaux permis à des candidates qui se trouvaient à l'étranger. Apparemment, huit ont été délivrés à des citoyennes roumaines, le taux de refus étant de 90 p. 100.

Le taux de refus donne à penser que le processus de sélection comporte une évaluation de la situation au cas par cas.

Si des personnes viennent au Canada légalement, c'est parce qu'elles sont attirées par des occasions d'emploi légitime. En fait, elles constatent une fois au Canada que ce n'est pas du tout le cas. Elles se retrouvent victimes de la traite des personnes, et c'est exactement la situation visée par le projet de loi C-49. La troisième infraction vise directement la personne qui retient ou détruit des documents pour empêcher la victime de s'enfuir.

Si une personne est victime de la traite, la situation doit être signalée aux autorités, que ce soit par des ONG ou d'autres intervenants, et les autorités peuvent alors intervenir, secourir la victime et lui offrir de l'aide.

Ce que nous tentons de faire, en collaboration avec nos collègues de CIC, c'est d'empêcher au départ la traite des personnes. C'est l'objet de l'examen plus étendu, c'est-à-dire qu'on se demande si les programmes sont bien appliqués et si la sélection est efficace. En fait, bien qu'on ait qualifié l'admission de danseuses exotiques de programme, il n'y a jamais eu de tel programme. C'était un avis favorable concernant l'impact sur le marché du travail, lequel ne s'applique plus maintenant.

Pouvons-nous en faire plus? Absolument. Nous devons examiner tout l'éventail des programmes et politiques qui sont en place dans l'ensemble de l'administration fédérale. C'est ce processus qui est actuellement en cours. Nous travaillons avec nos homologues provinciaux dans le domaine du droit criminel. Nous travaillons avec eux, de concert avec les services aux victimes, pour faciliter l'aide aux victimes quand elles sont identifiées, pour s'assurer qu'elles soient traitées et reconnues comme des victimes.

Federally, we are working with our colleagues at CIC and Canada Border Services Agency to ensure that when victims are identified — perhaps at a port of entry — that we recognize their situation and try to support them.

We are working within our existing framework. C-49 provides us with additional tools. Stronger laws can prevent the offence. It can have that deterrent effect, and there is a commitment to do more on a broader scale.

**Senator Joyal:** Let me go at this from another angle.

Is your department funding NGOs that are concerned with the living conditions of migrant workers, people who come to Canada on a temporary basis? For instance, when they come for the crop season or on a temporary permit to answer a need for a particular period, does your department fund NGOs that would be in charge of getting in touch with those people?

I am thinking along the lines of the report that Senator Rivest mentioned. We have seen migrant workers coming from Mexico to work on farms during the summer. The person responsible for them, the farmer, more or less keeps those people prisoners on the farm. These people have to go to a specific store to buy goods in order to live and they are restricted in their movements. They cannot talk to any of the locals. They cannot leave the farm.

There have been descriptions of their living conditions. For instance, if they are injured while working, the aid given is limited unless they are dying, and of course, then they rush them out in order to avoid any investigation.

There are problems in this system. When Bill C-49 talks in clause 3 about exploiting them or facilitating their exploitation, there is a fine line between the responsibility of the farmer in the eyes of the immigration department to ensure the workers are sent home when the permit has lapsed and whether they have proper living conditions on a daily basis.

There is a need now for these migrant workers. Canada will need these migrant workers in years to come more than ever.

**Senator Milne:** In Ontario, those places are inspected and the farmers have to sign something.

**Senator Joyal:** They sign, but the way I have seen the report being handled — I could bring it if we have another session, but I doubt that — there is no support for those people outside the limited constraints of the environment in which they work. If there is a situation of abuse, they are prevented from addressing that. This is why I think there is a need to support NGO groups that are more sensitive to the plight of those people.

Sur le plan fédéral, nous travaillons avec nos collègues de CIC et de l'Agence des services frontaliers du Canada pour nous assurer que, dès qu'on identifie des victimes — peut-être aux points d'entrée —, on reconnaisse leur situation et qu'on s'efforce de les aider.

Nous travaillons dans le cadre des paramètres existants. Le projet de loi C-49 nous donne des outils supplémentaires. Des lois plus rigoureuses peuvent empêcher la perpétration de l'infraction. Cela peut avoir un effet dissuasif et les intervenants sont déterminés à en faire plus, de manière plus étendue.

**Le sénateur Joyal :** Je vais tenter d'aborder la question sous un autre angle.

Votre ministère finance-t-il des ONG qui s'inquiètent des conditions de vie des travailleurs migrants, des gens qui viennent au Canada temporairement? Par exemple, quand ils viennent pour faire les récoltes, munis d'un permis de travail temporaire, pour répondre à un besoin précis pendant une certaine période, votre ministère finance-t-il des ONG qui prendraient ces gens-là en charge?

Je songe au rapport dont le sénateur Rivest a fait mention. Nous avons vu des travailleurs migrants venus du Mexique pour travailler dans des fermes pendant l'été. La personne responsable de ces travailleurs, nommément l'agriculteur, garde ces gens-là plus ou moins prisonniers sur sa ferme. Ils doivent acheter tout ce qu'il leur faut dans un magasin déterminé et ils subissent des contraintes quant à leurs déplacements. Ils n'ont pas le droit de parler aux gens de l'endroit. Ils n'ont pas le droit de quitter la ferme.

On a lu des descriptions de leurs conditions de vie. Par exemple, s'ils sont blessés au travail, les soins sont très limités, à moins qu'ils soient mourants, auquel cas, bien sûr, on les fait sortir en douce et en vitesse pour éviter toute enquête.

Il y a des problèmes dans ce système. À l'article 3 du projet de loi C-49, il est question d'exploiter ces personnes ou de faciliter leur exploitation, mais c'est affaire de jugement pour le ministère de l'Immigration qui doit déterminer si l'agriculteur assume sa responsabilité de renvoyer les travailleurs chez eux à l'expiration de leur permis et de leur assurer des conditions de vie convenables.

Nous avons besoin actuellement de ces travailleurs migrants. Le Canada aura besoin plus que jamais de ces travailleurs migrants au cours des prochaines années.

**Le sénateur Milne :** En Ontario, on fait des inspections et les agriculteurs doivent signer des documents.

**Le sénateur Joyal :** Ils signent, mais d'après ce que j'ai vu — je pourrais apporter le document si nous avons une autre séance, mais j'en doute —, ces gens-là ne reçoivent aucun soutien en dehors de l'environnement étroitement encadré de leur milieu de travail. En cas d'abus, on les empêche de se plaindre. C'est pourquoi j'estime qu'il faut appuyer les ONG qui sont sensibles au sort de ces gens-là.

They are vulnerable and we know that. They are here on a temporary basis and they work hard to try to send money home. They do work that most Canadians do not want to do. It seems that the elements are not there to maintain a humane living environment for those people.

**Ms. Morency:** With respect to the question of whether I am aware of direct funding from the Department of Justice to NGOs that may be serving these communities, we are not funding them in the sense that you have described, to provide service to people who may be in situations of trafficking or otherwise. What we are doing under our existing resources is working with NGOs that are concerned with some of these groups that may be more vulnerable to trafficking in trying to share best practices and understand some of the approaches that they have taken.

The minister has talked about posting round tables on that. He has done that here in Ottawa, and in Vancouver with NGOs that have formed an anti-trafficking coalition to address some of those issues.

We hope in the future, with the proposed federal strategy, to be more engaged and to directly assist those groups in terms of the services they provide to the groups most vulnerable to trafficking.

We are now in the process of funding research to try to identify the needs of victims of human trafficking so we create a map of how to target resources in the future to meet those needs.

This weekend there will be another awareness-raising activity with NGOs working in the community. A lot of what we have tried to do at this point is raise awareness about this issue. Some people who may be trafficking victims may not be aware that it is illegal and there is access to help and support.

We continue to work with our federal partners. Citizenship and Immigration does work with NGOs that in turn work directly with people coming into the country. It may be on the migrant worker situation.

Some things are happening now, but more needs to be done. In partnership with the National Crime Prevention Centre, they have been active in trying to engage NGOs at the local level through discussion, raising awareness of some of the better practices and giving support to those working with these groups. How can we, as the federal government, support that as well?

You are correct. It is an important issue. We need to have a better sense of that and a stronger response to it.

**Senator Joyal:** I have two interpretive questions on clause 3. The clause mentions "influence over the movements of a person." When you use the word "movements," are you interpreting it as movement across borders or movement within Canada?

Ils sont vulnérables et nous le savons. Ils sont ici temporairement et ils travaillent dur pour envoyer de l'argent chez eux. Ils font des travaux que la plupart des Canadiens ne veulent pas faire. Il semble qu'il n'y ait pas les éléments voulus pour assurer des conditions de vie convenables pour ces gens-là.

**Mme Morency :** On m'a demandé si, à ma connaissance, le ministère de la Justice finance directement des ONG qui sont au service de ses communautés; nous ne les finançons pas au sens que vous l'entendez, c'est-à-dire pour fournir des services aux gens qui peuvent se retrouver victimes de traite de personnes ou d'autres formes d'exploitation. Ce que nous faisons, à même nos ressources existantes, c'est de travailler avec des ONG qui s'intéressent au sort de certains groupes jugés particulièrement vulnérables à la traite des personnes, et nous tentons de diffuser les meilleures pratiques et de comprendre les méthodes adoptées par ces organisations.

Le ministre a évoqué la possibilité de tenir des tables rondes là-dessus. Il l'a fait ici à Ottawa et à Vancouver avec des ONG qui ont constitué une coalition contre la traite des personnes pour s'attaquer à ces problèmes.

À l'avenir, nous espérons être plus engagés, grâce à la stratégie fédérale proposée, et aider directement ces groupes à fournir des services aux groupes les plus vulnérables à la traite.

Nous finançons actuellement des recherches pour tenter de préciser les besoins des victimes de la traite des personnes; nous voulons établir une feuille de route pour utiliser au mieux les ressources à l'avenir en vue de répondre à ces besoins.

En fin de semaine aura lieu une autre activité de conscientisation regroupant des ONG qui travaillent dans la collectivité. Ce que nous avons tenté de faire jusqu'à maintenant, c'est surtout de faire prendre conscience aux gens du problème. Certaines victimes de la traite des personnes ne savent même pas que c'est illégal et qu'elles peuvent demander de l'aide.

Nous continuons de travailler avec nos partenaires fédéraux. Citoyenneté et Immigration travaille avec des ONG, lesquelles travaillent à leur tour directement avec des gens qui arrivent au Canada. Il se fait peut-être du travail dans le dossier des travailleurs migrants.

Il se fait donc des choses actuellement, mais il faut en faire plus. En partenariat avec le Centre national de prévention du crime, on s'efforce activement d'obtenir l'engagement des ONG au niveau local au moyen de discussions, en diffusant les meilleures pratiques et en donnant de l'aide à ceux qui travaillent avec ces groupes. La question est de savoir comment nous pouvons, au gouvernement fédéral, apporter notre contribution.

Vous avez raison. C'est une question importante. Nous devons en avoir une meilleure compréhension et réagir plus énergiquement.

**Le sénateur Joyal :** J'ai deux questions sur l'interprétation de l'article 3. Il y est fait mention d'« une influence sur les mouvements d'une personne ». Par le mot « mouvement », est-ce qu'on entend les déplacements de part et d'autre de la frontière, ou bien à l'intérieur du Canada?

**Ms. Morency:** The phrase is “exercises control, direction or influence over the movements of a person.” If we look at some of the reported cases referenced earlier under the existing Criminal Code offences, somebody can be a trafficking victim but not necessarily be completely denied any kind of access to outside of the room or building they are in. Their movements are entirely directed or controlled by the trafficker or the facilitator.

The intent of the wording in clause 3 is to provide for an offence that applies to the range of conduct that may be related to facilitating the trafficking.

In some cases, it would be keeping somebody locked up in a room. In other cases, it is controlling the movements of that person. Persons may be allowed out of the room or out of the building, but they do not feel they are free to go. They have lost their documents. It may be a passport or other identification.

The language exists already in section 212(1)(h) of the Criminal Code. It is the procuring provision that makes it an offence for everyone who, “for the purposes of gain, exercises control, direction or influence over the movements of...”

Our expectation is that in the interpretation of the new proposed offence, this language would be consistent with the language now in (h). It is intended to address the range of conduct that I described.

**Senator Joyal:** Finally, the word “exploitation,” in the same clause, is used twice — “for the purpose of exploiting them or facilitating their exploitation.”

How would you define “exploitation” in the criminal context?

**Ms. Morency:** The definition is provided at proposed new section 279.04. In the first case, in paragraph (a), people are exploited where they are forced or caused to provide or offer to provide a service or labour in a situation where they fear for their safety or that of someone else.

Basically, they fear for their life or physical harm to themselves, or, in the trafficking situation, threats against family members back home. It is not uncommon.

In the second paragraph, (b), persons are exploited where, through the use of force or other means, an organ or tissue is removed. This is consistent with the international standard set through the UN Convention against Transnational Organized Crime and its trafficking protocol to try to ensure that if a person is exploited for whatever purpose, whether for sexual purposes, forced labour or to have human tissue or an organ removed, the offence applies.

**Mme Morency :** La phrase dit « exerce un contrôle, une direction ou une influence sur les mouvements d’une personne. » En vertu de certains cas énoncés dans le cadre des infractions existantes du Code criminel, une personne peut être considérée victime de la traite de personnes, même si on ne lui a pas interdit de sortir de la chambre ou de l’immeuble où elle se trouve. Ses mouvements sont complètement contrôlés par le trafiquant ou le facilitateur.

Le libellé de l’article 3 vise à créer une infraction qui s’applique à toute une gamme d’agissements qui pourraient aider à faciliter la traite de personnes.

Par exemple, le fait d’obliger quelqu’un à rester enfermé dans une chambre. Ou encore, de contrôler les mouvements de cette personne. Certaines personnes peuvent avoir la permission de quitter leur chambre ou l’immeuble, mais elles ne se sentent pas libres de partir. Elles n’ont plus de documents officiels. On parle ici de passeport ou d’autres documents d’identité.

Ce libellé existe déjà à l’alinéa 212(1)(h) du Code criminel. Il s’agit de la disposition relative aux entremetteurs, en vertu de laquelle toute personne qui, « aux fins d’exercer un contrôle, une direction ou une influence sur les mouvements de [...] », se rendrait coupable d’une infraction.

Nous souhaitons que le libellé et l’interprétation de la nouvelle infraction soient conformes au libellé qu’on retrouve à l’alinéa h) afin que cette infraction s’applique à toute la gamme d’agissements dont j’ai parlé.

**Le sénateur Joyal :** Dans le même article, le mot « exploitation » est utilisé à deux reprises : « en vue de l’exploiter ou de faciliter son exploitation ».

Comment définissez-vous le terme « exploitation » dans le contexte pénal?

**Mme Morency :** La définition est donnée à l’article 279.04 du projet de loi. Dans le premier cas, aux termes de l’alinéa a), des personnes sont exploitées lorsqu’elles sont forcées ou amenées à fournir leur service ou leur travail, ou proposent de fournir leur service ou leur travail, alors qu’elles craignent que leur sécurité ou la sécurité d’autrui est menacée.

En gros, elles craignent que leur vie ou leur intégrité physique soit menacée, ou dans le cas de traite de personnes, que leur famille soit menacée dans leur pays d’origine. Cela arrive souvent.

Selon l’alinéa b), des personnes sont exploitées lorsque, par le biais de l’usage de la menace ou tout autre moyen, un organe ou des tissus sont prélevés. Ceci est conforme à la norme internationale établie dans la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational et son protocole relatif à la traite de personnes. Cela vise à s’assurer que si une personne est exploitée, quelle qu’en soit la raison, que ce soit à des fins sexuelles, de travail forcé ou pour prélever un organe ou des tissus humains, l’infraction s’applique.

**Senator Milne:** As in Senator Mitchell's question to the minister about the penalties for someone who is the end user of the services of these people, are they not more responsible than the person who abducts the victim?

It seems to me that under those circumstances, those people might be liable under anti-gang legislation on criminal organizations and would be liable to life imprisonment there.

**Ms. Morency:** You are quite right. In any given trafficking case, there are many ways the police or prosecutor can approach it. Given that we understand that organized crime is much involved in trafficking, you can very well find some of those charges. You can easily frame a charge as a party to the offence as well.

Bill C-49 is creating the mechanism to ensure that people who play different roles can still be caught and held accountable, even if they are not the person doing the physical recruiting.

The sentences proposed by Bill C-49 are very much comparable to those of other countries.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Morency. Is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-49?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Andreychuk:** Let the record show that this in no way sets a precedent for this committee.

**The Chairman:** I fully agree with all of you because it is not what we usually do. We have a long list of people we wanted to hear from, but cannot due to the circumstances.

Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 6 carry?

**Le sénateur Milne :** Je vais reprendre la question que le sénateur Mitchell a posée au ministre à propos des sanctions à l'encontre de ceux qui sont les utilisateurs finaux des services fournis par ces personnes. Ne sont-ils pas encore plus coupables que ceux qui enlèvent les victimes?

Il me semble que dans ces circonstances, on pourrait mettre ces personnes en accusation en vertu de la loi antigang relative aux organisations criminelles et elles seraient passibles d'emprisonnement à vie.

**Mme Morency :** Vous avez tout à fait raison. Il y a différentes façons pour la police ou un procureur d'aborder une affaire de traite de personnes. La criminalité organisée est très souvent impliquée dans la traite des personnes et, de ce fait on peut déposer des chefs d'accusation relatifs à la criminalité organisée. On peut très bien également accuser quelqu'un d'être partie à une infraction.

Le projet de loi C-49 crée un mécanisme permettant d'arrêter et de juger les personnes jouant un rôle dans la traite de personnes, même si ce ne sont pas elles qui s'occupent du recrutement physique.

Les peines proposées dans le projet de loi C-49 sont semblables à celles d'autres pays.

**La présidente :** Merci, madame Morency. Plaît-il au comité de passer à l'étude article par article du projet de loi C-49?

**Des voix :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** Aux fins du contre rendu, j'aimerais dire que cela ne crée pas un précédent pour ce comité.

**La présidente :** Je suis tout à fait d'accord avec vous, nous ne procédons pas normalement de cette façon. Nous voulions entendre encore de nombreux témoins, mais nous ne pouvons le faire étant donné la situation.

Plaît-il aux sénateurs de reporter le titre?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Plaît-il aux sénateurs d'adopter l'article 1?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs d'adopter l'article 2?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs d'adopter l'article 3?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs d'adopter l'article 4?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs d'adopter l'article 5?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs d'adopter l'article 6?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Agreed. Is it agreed that I report this bill without amendment to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Agreed. Bill C-49 is adopted. Tomorrow morning at 10:45 we will deal with Bill C-53.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, November 24, 2005

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-53, to amend the Criminal Code (proceeds of crime) and the Controlled Drugs and Substances Act, and to make consequential amendments to another act, met this day at 10:51 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lise Bacon** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** This morning we have on our agenda Bill C-53, to amend the Criminal Code (proceeds of crime) and the Controlled Drugs and Substances Act and to make consequential amendments to another act.

Appearing before us — and thank you for being here, minister — we have the Honourable Irwin Cotler, who is Minister of Justice and Attorney General of Canada. With him, from the Department of Justice, we have Mr. Shawn Scromeda and Mr. Stanley Cohen.

Welcome to you. We will hear from you first, minister. I am sure my colleagues have many questions to ask this morning.

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs d'adopter l'article 7?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs d'adopter l'article 8?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs d'adopter l'article 9?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs d'adopter le titre?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Plaît-il aux sénateurs d'adopter le projet de loi sans amendement?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Plaît-il aux sénateurs que je renvoie ce projet de loi sans amendement au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté. Le projet de loi C-49 est adopté. Demain matin, à 10 h 45, nous traiterons du projet de loi C-53.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 24 novembre 2005

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (produits de la criminalité) et la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et modifiant une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 51, pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Lise Bacon** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Ce matin, nous avons à l'ordre du jour l'étude du projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel (produits de la criminalité) et la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et modifiant une autre loi en conséquence.

Comparent devant nous — et je vous remercie d'être ici, monsieur le ministre — l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Il est accompagné de M. Shawn Scromeda et M. Stanley Cohen, du ministère de la Justice.

Bienvenue. Nous allons vous écouter d'abord, monsieur le ministre. Je suis convaincue que mes collègues auront de nombreuses questions à vous poser ce matin.

*[Translation]*

**Hon. Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** Thank you, Madam Chairman. It is always a pleasure to appear before your committee, particularly as it exemplifies the Senate's contribution to the parliamentary and legislative processes.

Your committee demonstrates that the Senate is indeed the chamber par excellence of sober second thought.

*[English]*

I have just come from an extraordinary meeting and I would like to read something into the record. It is not in relation to proceeds of crime, but it is not often that one can have a meeting with real heroes of human rights and of humanity. I want to take two minutes because there will be no other opportunity before Parliament adjourns to make reference to them.

The first is a lawyer in Sudan by the name of Salih Mahmoud Osman, who has been working for 20 years to provide free legal assistance to those arbitrarily detained and tortured in Sudan for no reason other than that they have opposed a government policy or are not of the appropriate ethnicity and the like. He, too, has been the subject of arbitrary arrest and detention, but he continues to persevere.

It is an act of extraordinary courage. He puts not only his livelihood but also his life on the line every day. He left the meeting to have other meetings with officials, but will be returning to Darfur to continue his courageous work. I thought it would be appropriate in some way to have Parliament appreciate that courageous work. We hope that Canadian parliamentarians will be able to assist civil society in Sudan that is working so courageously to counter impunity, bring about accountability and protect civilians caught up in the vortex of war crimes, crimes against humanity and, arguably, even genocide.

The second person is a young Iranian journalist, Omid Memarian. He mentioned to me that, in the context of the importance of a generation of young human rights defenders who have emerged in Iran, 70 per cent of Iranians are under 29 years of age. They have come of age, in human rights terms, in the last decade. They are at the forefront of the struggle for human rights and democratic reform in Iran. Again, he is another courageous individual putting his life on the line as a journalist to protect freedom of the press and advocate for democratic reform.

The third is a woman, Beatrice Were, who has become the face of AIDS in Uganda. She contracted AIDS from her husband and has been struggling with the need for all forms of preventive care and assistance to combat the scourge of AIDS in Uganda.

For the understanding of the two senators who just arrived, I wanted to read into the record the results of an extraordinary meeting I had this morning with three real human rights heroes of

*[Français]*

**L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Merci, madame la présidente. Il me fait toujours plaisir de comparaître devant vous, en particulier parce que ce comité est un exemple parfait de l'importante contribution que le Sénat apporte aux processus parlementaire et législatif.

Votre comité démontre que le Sénat est bel et bien le lieu par excellence pour toute seconde réflexion.

*[Traduction]*

Je sors d'une réunion extraordinaire et j'aimerais lire quelque chose pour le compte rendu. Ce témoignage n'est pas lié aux produits de la criminalité, mais il est rare que l'on rencontre de véritables héros des droits de la personne et de l'humanité. J'aimerais prendre deux minutes parce que je n'aurai pas d'autres occasions de parler de ces personnes avant l'ajournement du Parlement.

La première personne est un avocat du Soudan, du nom de Salih Mahmoud Osman, qui fournit depuis 20 ans une aide juridique gratuite aux personnes qui sont arbitrairement détenues et torturées au Soudan simplement parce qu'elles se sont opposées à une politique gouvernementale ou parce qu'elles ne font pas partie du bon groupe ethnique, etc. Lui-même a été arrêté et détenu arbitrairement, mais il poursuit son action.

Il s'agit d'un acte de courage extraordinaire. Ce n'est pas seulement son gagne-pain, mais aussi sa vie qu'il met en jeu tous les jours. Il a quitté la réunion pour pouvoir rencontrer d'autres représentants officiels, mais il retournera au Darfour pour poursuivre son courageux travail. J'ai cru qu'il serait approprié que le Parlement reconnaisse son courage. Nous espérons que les parlementaires canadiens pourront aider la société civile soudanaise qui travaille vaillamment à contrer l'impunité, à instaurer la reddition de comptes et à protéger les civils pris dans le tourbillon des crimes de guerre, des crimes commis contre l'humanité et même des génocides.

La deuxième personne est un jeune journaliste iranien, Omid Memarian. Il m'a dit que la jeune génération de défenseurs des droits de la personne a connu tout un essor en Iran et 70 p. 100 des Iraniens ont moins de 29 ans. Ils sont parvenus à maturité, sur le plan des droits de la personne, au cours de la dernière décennie. Ils sont sur la ligne de front dans la lutte pour les droits de la personne et la réforme démocratique en Iran. Voilà une autre personne courageuse qui, par son travail de journaliste, met sa vie en péril pour protéger la liberté de presse et promouvoir la réforme démocratique.

La troisième personne est Beatrice Were, qui est devenue le visage du sida en Ouganda. Elle a contracté la maladie de son mari et se bat pour que des soins préventifs de toute sorte soient offerts et pour que de l'aide soit fournie afin de contrer les ravages du sida en Ouganda.

Pour les deux sénateurs qui viennent d'arriver, je voulais faire, pour le compte rendu, le bilan d'une rencontre extraordinaire que j'ai eue ce matin avec trois héros de notre temps qui luttent pour

our time — one a lawyer, Salih Mahmoud Osman, from Sudan; a second, Omid Memarian, from Iran; and the third, a woman, Beatrice Were, from Uganda.

Thank you for allowing me to do this. I felt that sometimes we get so caught up in the important work that we do, we may not always take note of extraordinary acts of courage by individuals who are really working on the collective behalf of humanity and human rights as a whole. Where we can provide them with some recognition of their efforts, encouragement for their work and help in their struggle, I believe that is part of our responsibilities.

**The Chairman:** I thank you for sharing that with us, minister.

**Mr. Cotler:** As you know, I am here today to discuss Bill C-53, which is known in shorthand as the proceeds of crime legislation.

The raison d'être of this proposed legislation is to combat organized crime by adding a new, targeted proceeds-of-crime forfeiture power to the Criminal Code. A further purpose is to make a number of smaller amendments with respect to the existing proceeds-of-crime scheme in the code.

The first question that you would have is, frankly, the first question that I put to my officials when this was presented to me. I want to acknowledge at the outset that I do not have any particular expertise, let alone experience, in this genre of criminal law practice. That is why the chair identified two experts with me today, and they will play an important role in today's discussion because they have that kind of expertise and experience. It was to them that I turned when I put the first question that you might want to put to us. Why do we need this bill? What is the purpose of it? Do we not now have in place, from my minimalist knowledge of this issue, forfeiture powers with respect to the proceeds of crime?

The answer to that, as they gave it to me and as I share it with you, is yes, we do have such powers. These existing powers, which are found in Part XII.2 of the Criminal Code, provide extensive measures to allow the restraint and seizure of property when there are reasonable grounds to believe that it is the proceeds of an alleged offence. They further provide — and I am talking about the existing framework — for the eventual forfeiture of proceeds of crime after conviction. That is an important point. We are talking here about a process of forfeiture after a conviction has been secured.

As well, extensive procedural and substantive provisions accompany these powers, including those protecting valid interests in the property that may be otherwise subject to seizure, restraint and forfeiture. Part XII.2 already represents a substantive and important part of the Criminal Code, and its provisions can be and are being used to deprive criminals of ill-gotten assets.

les droits de la personne — Salih Mahmoud Osman, un avocat du Soudan; Omid Memarian, d'Iran; et Beatrice Were, une Ougandaise.

Merci de me permettre de faire ceci. Nous sommes parfois tellement pris par l'important travail que nous faisons que nous ne remarquons pas toujours les actes de courage extraordinaires des personnes qui se mettent au service de l'humanité et des droits de la personne. Je crois que nous avons la responsabilité de reconnaître leurs efforts, d'encourager leur travail et de soutenir leur combat.

**La présidente :** Je vous remercie de votre témoignage, monsieur le ministre.

**M. Cotler :** Comme vous le savez, je suis ici aujourd'hui pour discuter du projet de loi C-53, qu'on appelle, en bref, la loi concernant les produits de la criminalité.

La raison d'être de la mesure proposée est de combattre le crime organisé en ajoutant dans le Code criminel un nouveau pouvoir qui permet de confisquer des produits de la criminalité bien ciblés. Elle vise également à apporter un certain nombre de modifications moins importantes au régime actuel du code qui touche aux produits de la criminalité.

Votre première question sera assurément la même que j'ai posée aux fonctionnaires de mon ministère lorsque ce projet m'a été présenté. Je dois reconnaître d'emblée que je n'ai pas d'expertise particulière, et encore moins d'expérience, dans ce genre de pratique du droit criminel. C'est pourquoi je suis accompagné aujourd'hui des deux experts que la présidente a nommés; ils joueront un rôle important dans les discussions d'aujourd'hui puisqu'ils ont cette expertise et cette expérience. C'est à eux que je me suis adressé pour obtenir une réponse à la première question que vous voudrez peut-être nous poser : pourquoi avons-nous besoin de ce projet de loi? Quel en est l'objectif? D'après mes connaissances limitées du sujet, n'avons-nous pas déjà des pouvoirs qui permettent de confisquer les produits de la criminalité?

La réponse qu'ils m'ont donnée et que je vous transmets, c'est oui, nous avons de tels pouvoirs. Ces pouvoirs, prévus à la partie XII.2 du Code criminel, permettent de prendre une série de mesures pour bloquer et saisir des biens lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire qu'ils sont le produit d'une prétendue infraction. Ces pouvoirs permettent également — et je parle du cadre actuel — l'éventuelle confiscation des produits de la criminalité après déclaration de culpabilité. Voilà un aspect important. Nous parlons ici d'un processus de confiscation après qu'il y ait eu déclaration de culpabilité.

En outre, d'importantes dispositions de procédure et de fond accompagnent ces pouvoirs, notamment la protection des intérêts légitimes à l'égard du bien qui autrement pourrait être saisi, bloqué et confisqué. La partie XII.2 constitue déjà une partie importante du Code criminel, et ses dispositions peuvent être et sont utilisées afin de priver les criminels des biens mal acquis.

The question, again, is: Why are you doing this? You acknowledge that these powers now exist in the Criminal Code and they appear to be reasonably effective.

The truth is that the existing proceeds-of-crime scheme has been generally effective. The problem is that it has been insufficiently effective. It has been inadequate when it comes to the problem posed by organized crime. That is why we must keep in mind at all times that the raison d'être of this bill is to get at the ill-gotten gains of that organized crime, and that is the lacuna in our existing scheme.

Organized crime in Canada is believed to gain rather substantial income from its criminal activity. We do not have exact figures because we do not have access to financial data from the very criminal organizations that we want to combat. Most general estimates are that we are talking about billions of dollars per year. Our existing proceeds-of-crime scheme has been able to deprive criminals of only a small proportion of these amounts. That is why we say that, while it is generally effective and adequate, it has been rather ineffective and inadequate when we are talking about the proceeds from organized crime. The reasons for this lie, in part, with the basic nature of forfeiture under the existing scheme. In essence, our existing proceeds-of-crime scheme is largely designed to allow for the forfeiture of the identifiable proceeds of discrete and individual offences.

I will now give a tedious explanation of the existing framework and then the new framework. When I myself reviewed it, as I told my two officials this morning — because recently, all other issues were interposing themselves — I began to numb myself to sleep in trying to appreciate the present scheme, let alone understand the new one. As I take you through it, if you find that I am numbing you, know that I have already done this several times to myself. We are dealing here with technical appreciations of the law. Therefore, I have the two experts who can afterwards put it in reasonable, plain language if I fail to be appropriately responsive to your appreciation of these issues.

Under the existing scheme, forfeiture of the proceeds of crime can be ordered after conviction of a “designated offence.” We must keep in mind that we are talking about the necessity for prior conviction. These designated offences comprise most indictable offences under federal law. However, in order to obtain the forfeiture, the Crown must first show, on a balance of probabilities, that the property is the proceeds of crime and, second, that the property is related to the crime for which a conviction was obtained. If there is no connection between the particular offence and the property, then the forfeiture is still possible, but only upon proof — and this is a different evidentiary threshold — beyond a reasonable doubt that the property is nevertheless the proceeds of crime.

#### [Translation]

Herein lies the fundamental dilemma of the present regime when it comes to the proceeds of crime and ties to organized crime.

La question qui se pose encore est la suivante : pourquoi faites-vous cela? Vous reconnaissez que ces pouvoirs existent déjà dans le Code criminel et semblent assez efficaces.

La vérité, c'est que le régime existant applicable aux produits de la criminalité est généralement efficace. Le problème, c'est qu'il ne l'est pas suffisamment. Il s'avère inadéquat lorsqu'il est question de crime organisé. C'est pourquoi il faut constamment garder à l'esprit que la raison d'être de ce projet de loi est de s'attaquer aux gains mal acquis du crime organisé, pour combler cette lacune du régime actuel.

On croit que le crime organisé au Canada retire des revenus plutôt substantiels de l'activité criminelle. Nous n'avons pas de chiffres précis parce que nous n'avons pas accès aux données financières de ces organisations criminelles que nous souhaitons combattre. On estime globalement qu'il s'agit de milliards de dollars par année. Le régime actuel concernant les produits de la criminalité a permis de priver les criminels seulement d'une petite partie de cette somme. C'est pourquoi nous disons que même si le régime est généralement efficace et adéquat, il est plutôt inefficace et inadéquat lorsqu'il s'agit du crime organisé. Les raisons de cette situation résident en partie dans la nature fondamentale de la confiscation dans le cadre du régime actuel sur les produits de la criminalité. Essentiellement, ce régime est en grande partie conçu pour permettre la confiscation de produits identifiables d'infractions individuelles et particulières.

Je vais maintenant vous donner une explication ennuyeuse du cadre actuel, puis du nouveau cadre. Lorsque je l'ai moi-même examiné, comme je le disais à mes deux fonctionnaires ce matin — parce que récemment, toutes les autres questions se sont interposées — je me suis endormi en essayant de comprendre le régime actuel, sans parler du nouveau régime. Je vais donc vous donner des explications et si vous vous endormez, sachez que je l'ai fait moi-même plusieurs fois. Nous parlons ici d'aspects techniques de la loi. Par conséquent, les deux experts pourront par la suite exposer la chose dans un langage plus simple si je ne réussis pas à vous faire comprendre les enjeux dont il est question.

En vertu du régime actuel, la confiscation des produits de la criminalité peut être ordonnée après une déclaration de culpabilité relativement à une « infraction désignée ». Il faut garder à l'esprit qu'une déclaration de culpabilité doit avoir été prononcée au préalable. Ces infractions désignées comprennent la plupart des actes criminels prévus par les lois fédérales. Toutefois, pour pouvoir procéder à une confiscation, le ministère public doit d'abord démontrer, d'après la prépondérance des probabilités, que les biens en question sont des produits de la criminalité et qu'ils sont liés à un crime ayant donné lieu à une déclaration de culpabilité. Si aucun lien ne peut être établi entre l'infraction en question et les biens, la confiscation est encore possible, mais seulement si l'on peut prouver — et ceci est un niveau de preuve différent — hors de tout doute raisonnable que les biens en question sont néanmoins des produits de la criminalité.

#### [Français]

C'est ici que se pose le dilemme fondamental que présente le régime actuel sur les produits de la criminalité et son rapport avec le crime organisé.

*[English]*

The dilemma arises with respect to the existing proceeds-of-crime scheme and its relationship to organized crime. Criminal organizations are believed to be involved in extensive criminality leading to substantial illicit gain. This is the product of countless offences committed over numerous years. However, the reality is that convictions will only be obtained for a small proportion of these offences. Further, the individual crimes for which convictions are obtained may well be ones such as the crime of murder, for which there may be no particular associated proceeds. You can have the crime and not the proceeds, and therefore the legislation will not get at the proceeds in the required manner. Even if convictions are obtained for offences with particular associated proceeds, these proceeds will only represent a small part of the total proceeds of crime that have been gained and controlled by the criminal organizations over the years.

Furthermore, even employment of that second branch of the existing scheme, where there is no connection between the proceeds of crime and the offence committed, can lead to incomplete divestiture of ill-gotten assets of criminal organizations, as it will often be impossible to provide the high standard of proof beyond a reasonable doubt that property is nonetheless tied to other crimes but not that particular crime. The result can be that even after one or more convictions of those involved in criminal organizations, it can be exceedingly difficult to deprive these criminals of the proceeds of crime.

This is where Bill C-53 comes in, because it seeks to address this dilemma and to provide a resolution to it. It is a dilemma whereby we are not getting at the ill-gotten gains that organized crime is securing because the nature of the existing forfeiture scheme does not get at those criminal organizations and those enormous proceeds.

The new scheme is based on the principle that under certain conditions, the Crown is entitled to rely upon a rebuttable presumption that the property of the offender identified by the Attorney General is indeed proceeds of crime. In essence, under these conditions, it is reasonable for the offender to be required to provide an explanation of the legitimate origin of the property or to face forfeiture if he or she cannot do so.

Let me try to explain how Bill C-53 would work and take you through it, again appreciating that the sequence of steps that I describe to you may get lost in the explanation, and we will respond to questions afterward.

In the new scheme, as in the existing scheme under the Criminal Code, the measures would first require a conviction prior to a forfeiture application by the Crown. Given that, however, the proposed new forfeiture power is more targeted. The range of offences to which the new power will apply is considerably narrower than that under the old power, because we are trying to expressly target criminal organizations.

*[Traduction]*

On croit que les organisations criminelles participent à de nombreuses activités criminelles dont elles tirent des gains illicites substantiels. Ces gains résultent d'innombrables infractions commises sur de nombreuses années. Cependant, seule une petite proportion de ces crimes donnera lieu à une déclaration de culpabilité. En outre, les crimes individuels pour lesquels on obtient des déclarations de culpabilité pourraient bien être des crimes comme le meurtre, auxquels aucun gain matériel particulier n'est associé. Vous pouvez être au fait d'un crime, mais non d'un gain matériel, et par conséquent la loi ne peut toucher aux produits de la criminalité comme il se doit. Même si l'on obtient une déclaration de culpabilité pour des infractions auxquelles des gains sont associés, ceux-ci ne représentent qu'une petite proportion de l'ensemble des produits de la criminalité que les organisations ont obtenus et contrôlés au fil des ans.

De plus, même le recours au deuxième volet du régime actuel, qui n'établit aucun lien entre les produits de la criminalité et l'infraction commise, ne donne lieu qu'à des saisies partielles des biens mal acquis par les organisations criminelles, car il est souvent impossible de fournir la preuve, selon la norme très stricte du doute raisonnable, que les biens sont néanmoins liés à d'autres crimes. C'est pourquoi il pourrait être extrêmement difficile, même après une ou plusieurs déclarations de culpabilité, de priver ces criminels des produits de leurs activités.

C'est ici que le projet de loi C-53 entre en jeu, car il fournit une solution à ce dilemme. Il s'agit d'un dilemme en ce sens que nous ne pouvons mettre la main sur les gains mal acquis par le crime organisé parce que le régime actuel de confiscation, de par sa nature, ne vise pas ces organisations criminelles et ces gains fabuleux.

Le nouveau régime est fondé sur le principe voulant que dans certaines conditions, le ministère public peut s'en remettre à une présomption révocable selon laquelle le bien du contrevenant identifié par le procureur général est effectivement un produit de la criminalité. Essentiellement, dans ces conditions, il est raisonnable d'exiger que le contrevenant fournisse une explication de l'origine légitime du bien, à défaut de quoi il s'expose à la confiscation de ce bien.

Je vais essayer de vous expliquer comment le projet de loi C-53 s'appliquerait et vous en décrire les diverses étapes, en reconnaissant encore une fois que je pourrais me perdre dans mes explications; nous allons toutefois répondre à vos questions par la suite.

En vertu du nouveau régime, comme dans le régime actuel établi par le Code criminel, il faut d'abord qu'il y ait une déclaration de culpabilité avant qu'une confiscation ne soit demandée par le ministère public. Cela étant, le nouveau pouvoir de confiscation est toutefois plus sélectif. L'éventail des infractions auxquelles le nouveau pouvoir pourra s'appliquer est considérablement plus restreint qu'auparavant, parce que nous essayons de cibler expressément les organisations criminelles.

The proposed legislation would apply only upon conviction for a criminal organization offence as defined under the Criminal Code, punishable by five or more years' imprisonment, or upon conviction of one of the serious drug offences of trafficking, importing and exporting, and production of drugs, contrary to the Controlled Drugs and Substances Act, when prosecuted by indictment. This is because of our appreciation of the interrelationship and interconnectedness between drug-related crime and organized crime. For example, there has been a real concern about grow-ops, which have become a scourge in this country, and the penetration of those grow-ops by organized crime, the ill-gotten proceeds with respect to the grow-ops and the interrelationship with drug-related offences.

It is important to note that the existing proceeds-of-crime scheme will remain in place for the broader category of offences that are now subject to it. Indeed, it could even continue to be invoked for the offences subject to the proposed new scheme, should the Crown decide to proceed under the existing scheme in individual cases. This, in effect, gives the Crown the option either to proceed under the old scheme or, where appropriate, under the new scheme in which we are targeting organized crime.

Returning to the new forfeiture power proposed in Bill C-53, there is a clear reasoning underlying why a narrow category of offences has been targeted in the bill. As I mentioned at the outset of my remarks, the target of this new, more specific proceeds-of-crime scheme is organized crime. A conviction for a criminal organization offence is a logical precondition for the application of the new scheme. While we still have the prior conviction requirement, we are talking now about the criminal organization offences.

Criminal organization offences, as defined at section 2 of the Criminal Code, include the three principal offences found at sections 467.11, 467.12 and 467.13. These are: participation in the activities of a criminal organization; committing an offence for a criminal organization; and instructing the commission of an offence for a criminal organization. In addition, section 2 also provides that other offences may be considered criminal organization offences if they are indictable offences punishable by five or more years and are committed for the benefit of, or at the direction of, or in association with, a criminal organization. This recognizes that organized crime is involved in extensive types of criminality, but still requires, for the purposes of this new scheme, proof of a specific tie to a criminal organization. The criminal organization provisions are at the core of this new scheme. That is the targeted category of offences that we are seeking to address.

As I mentioned, the other types of offences to which the proposed new power would apply, important but sometimes not appreciated, are the serious drug offences of trafficking, importing/exporting, and production of illegal drugs, contrary to the Controlled Drugs and Substances Act, where these offences

La loi proposée s'appliquerait seulement après déclaration de culpabilité relativement à une infraction d'organisation criminelle définie dans le Code criminel, pouvant entraîner une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus, ou après déclaration de culpabilité relativement à une des infractions graves liées à la drogue, soit le trafic, l'importation et l'exportation, et la production, contrairement à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, où la poursuite se fait par voie de mise en accusation. On procède ainsi parce qu'on sait qu'il existe des liens entre le crime lié à la drogue et le crime organisé. Par exemple, on s'inquiète beaucoup des opérations de culture, qui sont devenues un fléau au Canada, de la pénétration de ces opérations par le crime organisé, des gains mal acquis découlant de ces opérations et des liens avec les autres infractions liées à la drogue.

Il importe de noter que le régime actuel visant les produits de la criminalité restera en place pour la grande majorité des infractions qui lui sont actuellement assujetties. En effet, le régime pourrait même continuer de s'appliquer aux infractions visées par le nouveau régime, si le ministère public décide, dans certains cas, d'intenter des poursuites dans le cadre du régime actuel. Le ministère public a donc le choix d'intenter des poursuites dans le cadre de l'ancien régime ou, s'il y a lieu, dans le cadre du nouveau régime qui vise le crime organisé.

Pour revenir au nouveau pouvoir de confiscation prévu dans le projet de loi C-53, une catégorie plus restreinte d'infractions est ciblée par le projet de loi et ce, pour une raison très claire. Comme je l'ai dit au début de ma déclaration, ce nouveau régime applicable aux produits de la criminalité vise le crime organisé. Une déclaration de culpabilité relativement à une infraction d'organisation criminelle est un préalable logique à l'application du nouveau régime. Bien que cette exigence soit maintenue, nous parlons maintenant des infractions d'organisation criminelle.

Les infractions d'organisation criminelle, telles qu'elles sont définies à l'article 2 du Code criminel, comprennent les trois principales infractions décrites aux articles 467.11, 467.12 et 467.13 : participer aux activités d'une organisation criminelle; commettre une infraction au profit d'une organisation criminelle; et charger une personne de commettre une infraction. En outre, l'article 2 prévoit que d'autres infractions peuvent être considérées comme des infractions d'organisation criminelle s'il s'agit d'actes criminels punissables d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus et commis au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle, ou en association avec elle. Cette disposition reconnaît que le crime organisé intervient dans de nombreuses formes de criminalité, mais exige, aux fins du nouveau régime, la preuve d'un lien spécifique à une organisation criminelle. Les dispositions concernant les organisations criminelles sont au cœur de ce nouveau régime. Ce sont les infractions des organisations criminelles que nous visons ici.

Comme je l'ai mentionné, les autres types d'infractions auxquelles le nouveau pouvoir s'appliquerait, qui sont importantes mais parfois mal évaluées, sont les infractions graves que sont le trafic, l'importation et l'exportation ainsi que la production de drogues illicites, alors que la Loi réglementant

are prosecuted on indictment. While organized crime is involved in numerous types of illegal activity, extensive illegal activity in relation to drugs is its core and signature activity. This is the kind of interrelationship that we are trying to combat, particularly here in Canada, given the penetration by organized crime of the set of serious drug-related offences that I mentioned. It was thought, in keeping with the purpose of this proposed legislation, to make these offences directly eligible for the proposed new forfeiture power. Also, these drug offences are generally recognized as being of particular social harm and as justifying special measures in their own right.

The other House has been preoccupied with the concern in respect of drug-related offences. I note this often in Question Period. This is an attempt to get at that entire genre of organized crime conduct.

After conviction of one of the targeted offences eligible under the proposed new scheme as I have described it, the Crown is still put to a further step of proof. Thus, we have the questions of safeguards. The court would have to be satisfied on a balance of probabilities that either the offender has engaged in a pattern of criminal activity for the purpose of material benefit, or alternatively, that the income of the offender unrelated to crime cannot reasonably account for the value of the offender's property. This would occur when the assets of an offender are completely disproportionate to the income.

In considering the concept of a "pattern of criminal activity," a court is directed under the proposed measures to consider a number of factors, including the circumstances of the offence for which the offender was convicted and any other act or omission that the court is satisfied, on a balance of probabilities, was committed by the offender and constitutes an indictable offence.

As an aside, in my presentation today I am trying to anticipate some of the questions that senators might have on the bill and to take them through it in a logically sequenced way, step by step.

The court is directed not to find a pattern of criminal activity unless the court is satisfied, on a balance of probabilities, that the offender committed at least two other serious offences or one other criminal organization offence. The numbing effect begins now. It became particularly so for me.

Upon proof on a balance of probabilities of this pattern of criminality or, alternatively, proof that the income of the offender unrelated to crime cannot reasonably account for the value of the all the property of the offender is where the bill shifts to a reverse onus. Any property of the offender identified by the Crown is subject to an order of forfeiture unless the offender can demonstrate, on a balance of probabilities, that it is not the proceeds of crime. This is the essence of the reverse-onus forfeiture power being proposed.

certaines drogues et autres substances prévoit des poursuites par voie de mise en accusation. Bien que le crime organisé intervienne dans divers types d'activités illégales, sa signature se retrouve plus particulièrement dans celles liées à la drogue. C'est à cette interrelation que nous essayons de faire obstacle, en particulier ici au Canada, compte tenu que le crime organisé est présent dans l'ensemble des infractions graves liées à la drogue que j'ai mentionnées. Conformément à l'intention de ce projet de loi, on a voulu que ces infractions soient directement assujetties au nouveau pouvoir de confiscation. En outre, on reconnaît généralement que les infractions liées à la drogue causent un tort social particulier et justifient d'elles-mêmes l'adoption de mesures spéciales.

Les infractions liées à la drogue soulèvent des inquiétudes dans l'autre endroit. Je le remarque souvent durant la période des questions. On tente ici de s'attaquer à l'ensemble de la conduite du crime organisé.

Après la déclaration de culpabilité relativement à une des infractions visées par le nouveau régime, comme je l'ai décrit, le ministère public doit encore satisfaire à une norme de preuve additionnelle. Des protections sont donc prévues. Le tribunal doit être convaincu, d'après la prépondérance des probabilités, que le contrevenant s'est livré à des activités criminelles répétées dans le but d'en tirer un avantage matériel ou sinon, que le revenu du contrevenant qui n'est pas lié au crime ne peut justifier de façon raisonnable la valeur de son patrimoine. Ce serait le cas si les biens d'un contrevenant étaient tout à fait disproportionnés à son revenu.

Selon les mesures proposées, le tribunal, au moment d'examiner le concept des « activités criminelles répétées », doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs, notamment les circonstances de l'infraction dont le contrevenant a été déclaré coupable ou tout autre acte ou omission, si le tribunal est convaincu, d'après la prépondérance des probabilités, qu'il a été commis par le contrevenant et constitue un acte criminel.

Soit dit en passant, dans mon exposé d'aujourd'hui, j'essaie de répondre à l'avance à certaines questions que les sénateurs pourraient avoir sur le projet de loi et d'en faire un survol en suivant une séquence logique et en procédant étape par étape.

Le tribunal ne peut conclure à des activités criminelles répétées tant qu'il n'est pas persuadé, d'après la prépondérance des probabilités, que le contrevenant a commis au moins deux autres infractions graves ou une infraction d'organisation criminelle. C'est ici que l'effet de somnolence commence à se faire sentir; c'était particulièrement vrai dans mon cas.

Une fois obtenue la preuve, selon la prépondérance des probabilités, de ces activités criminelles répétées ou la preuve que les revenus du contrevenant qui ne sont pas liés au crime ne peuvent justifier de façon raisonnable la valeur de son patrimoine, la charge de la preuve est alors inversée. Tous les biens du contrevenant identifiés par le ministère public peuvent faire l'objet d'une ordonnance de confiscation à moins que le contrevenant ne puisse prouver, d'après la prépondérance des probabilités, que ceux-ci ne sont pas des produits de la criminalité. Voilà sur quoi est fondé le pouvoir de confiscation.

There is an additional fundamental element of the scheme. Just when you think you might have it, we come in with another characterizing factor. As a balanced and appropriate safeguard with respect to the new proposed forfeiture power, we must ensure that we provide the appropriate protection and safeguards for the offender as consistent with the Charter and so on. The scheme also provides that a court may set a limit on the total amount of forfeiture by declining to order forfeiture of property that would otherwise be subject to it. The court would be required to give reasons for doing so and judicial discretion in this regard might help to prevent any unwanted and unfair effects of the proposed scheme.

It is worth mentioning that the proposed new forfeiture scheme includes a number of related subsidiary powers. These include, for example, powers that would allow for special search warrants to find property that might be the proceeds of crime; the powers of restraint and seizure of property pending resolution of criminal proceedings to ensure that the property does not disappear before a possible forfeiture order; and provisions for court proceedings to permit relief from forfeiture, where appropriate, to ensure the protection of legitimate interests in property, including third-party interests. These powers exist in the current proceeds-of-crime scheme under the Criminal Code. You have them here incorporated expressly by reference.

Numerous technical amendments are included in the bill before senators to ensure that these same powers extend to the proposed new forfeiture power as well.

I will turn now to the fundamental nature of the proposed new scheme. As I said, I have been trying to anticipate some of the questions on whether and how the new forfeiture power can be justified from the perspective of fairness. I put these questions to my officials in going through this exercise. In particular, it may be noted that reversal of the onus departs from normal criminal law principles, under which the onus generally remains on the Crown. Concerns in this regard could be voiced with respect to rights guaranteed under the Charter.

Those were some of the concerns that I raised in respect of this proposed legislation. In that regard, Mr. Cohen was engaged in an extensive Charter review. Charter analysis was part of the formulation of this bill and is reflected in the design. I need not remind honourable senators that my responsibility from a constitutional point of view is to be able to certify that proposed legislation does comply with the Charter. I have to give it the good seal of constitutional housekeeping approval.

The bill seeks to address the particularly compelling problem of organized crime and its prime motivation of illicit economic gain. In that context, it seeks to find a solution to the fundamental dilemma facing the Crown, of how to deprive these criminal organizations of these ill-gotten gains when the present forfeiture scheme does not appear to target adequately and effectively those

Ce régime comporte un élément fondamental additionnel. Au moment où vous croyez satisfaire à tous les critères, voilà qu'on en ajoute un nouveau. Pour contrebalancer ce nouveau pouvoir de confiscation, il faut assurer au contrevenant les protections et les droits garantis par la Charte, etc. Le régime prévoit également que le tribunal peut limiter la valeur totale des biens pouvant être confisqués en refusant d'ordonner la confiscation de certains biens qui autrement seraient visés par l'ordonnance de confiscation. Le tribunal doit expliquer pourquoi il impose cette limite. Le pouvoir discrétionnaire accordé aux juges à cet égard permettra d'éviter que le régime proposé ne produise des effets non souhaitables et des iniquités.

Il est bon de mentionner que le nouveau régime de confiscation comprend un certain nombre de pouvoirs subsidiaires connexes. Il s'agit, par exemple, des pouvoirs de délivrer des mandats spéciaux de perquisition pour trouver des biens qui pourraient être des produits de la criminalité; des pouvoirs de bloquer et de saisir des biens en attendant la fin des poursuites criminelles pour garantir que ces biens ne disparaissent pas avant la délivrance d'une ordonnance de confiscation; et des dispositions autorisant des procédures judiciaires pour restituer les biens confisqués, s'il y a lieu, afin de protéger les intérêts légitimes rattachés aux biens, y compris les intérêts de tierces parties. Ces pouvoirs sont déjà prévus par les dispositions du Code criminel touchant aux produits de la criminalité. Ils sont incorporés ici expressément par renvoi.

Le projet de loi comprend de nombreuses modifications de nature technique qui visent à faire en sorte que ces mêmes pouvoirs soient inclus également dans le nouveau régime relatif à la confiscation.

Je vais maintenant parler de la nature fondamentale du nouveau régime proposé. Comme je l'ai dit, j'ai essayé de répondre à l'avance à certaines questions sur la façon dont le nouveau pouvoir de confiscation peut être justifié du point de vue de l'équité. J'ai posé ces questions à mes fonctionnaires en faisant cet exercice. Il convient de remarquer que l'inversion de la charge de la preuve s'éloigne des principes habituels du droit criminel, qui consistent à imposer ce fardeau au ministère public. On pourrait exprimer certaines réserves à cet égard en invoquant les droits garantis par la Charte.

Voilà quelques-unes des préoccupations que j'ai moi-même soulevées relativement au projet de loi. À cet égard, M. Cohen a procédé à un examen approfondi de la Charte. L'analyse de la Charte a fait partie de la formulation de ce projet de loi et se reflète dans sa conception. Nul besoin de rappeler aux honorables sénateurs que, d'un point de vue constitutionnel, ma responsabilité consiste à garantir que le projet de loi est conforme à la Charte. Je dois lui apposer le sceau d'approbation à ce chapitre.

Le projet de loi vise à s'attaquer au problème criant que pose le crime organisé et à sa motivation première que constitue le gain financier illicite. Dans ce contexte, il vise à trouver une solution au dilemme fondamental auquel le ministère public doit faire face : comment priver ces organisations criminelles des gains mal acquis alors que le régime actuel de confiscation ne semble ni adéquat ni

organizations, and how to do that in compliance with the Charter. That is why we sought to narrowly target the measures to the objective, bearing section 1 of the Charter in mind at all times — to guard against overreaching and unfairness so that we can show that the limits on any Charter rights are reasonable, prescribed by law and can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Not only would the scheme apply to a narrow category of offences, it would also require an additional stage of proof on the part of the Crown before the reverse onus can apply. It includes an opportunity for the offender to demonstrate that any property is not the proceeds of crime as well as an important discretionary limit on the total amount of forfeiture. There is also, of course, the judicial discretion with regard to the safeguard.

With respect to the principle of reverse onus, I acknowledge that this is not, generally speaking, a part of our criminal law. It does, however, exist and can be justified in certain circumstances. In particular, reverse-onus provisions may be supportable where there is a rational nexus between a proved fact and a further presumed conclusion that is inherent in the reversal. This was taken into account in the creation of this bill. In other words, there is a rational nexus between conviction for the narrow category of offences subject to this new power and the presumption that extensive property of those convicted of these offences is indeed the proceeds of crime, which it still remains the responsibility of the Crown to prove before the reverse onus would take effect.

The very nature of organized crime — reflected in the definition of “criminal organization” in the Criminal Code — is the engagement in criminal activity for the purpose of material benefits. We must understand what and whom we are dealing with and why we have targeted the bill in that regard. This rational nexus is further supported by the additional stage of proof to which the Crown is held, namely, of a pattern of criminal activity or that the income of the offender unrelated to crime cannot reasonably account for the value of all the property of the offender.

Finally, honourable senators, it is notable and relevant, with respect to support for the proposed new measures, that reverse-onus provisions for proceeds of crime also form part of the law of other democracies to which Canada compares itself, thereby comporting with the notion of what other free and democratic societies do with respect to combating organized crime. Other societies have found it a necessary and justifiable measure to respond to the compelling and demonstrable needs that I have mentioned.

efficace contre ces organisations, et comment le faire dans le respect de la Charte. C’est pour cette raison que nous avons cherché à cibler très précisément les mesures qui permettront d’atteindre cet objectif, en gardant constamment à l’esprit l’article premier de la Charte : se protéger contre les abus et l’iniquité de manière à pouvoir démontrer que les droits prévus par la Charte ne sont restreints que dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique.

Non seulement le régime s’applique à une catégorie restreinte d’infractions, mais le ministère public doit aussi satisfaire à une autre exigence en matière de preuve avant que le renversement du fardeau de la preuve ne puisse s’appliquer. Il s’agit notamment de permettre au contrevenant de démontrer que des biens ne constituent pas des produits de la criminalité. On établit également une limite discrétionnaire de la valeur totale des biens à confisquer. Les juges ont aussi, bien sûr, un pouvoir discrétionnaire concernant l’application des garanties constitutionnelles.

Concernant le principe du renversement du fardeau de la preuve, je reconnais que, de façon générale, ce principe ne fait pas partie de notre droit criminel. Toutefois, il existe et peut être justifié dans certaines circonstances. En particulier, les dispositions à cet égard peuvent être défendues lorsqu’il existe un lien rationnel entre un fait établi et une conclusion présumée inhérente au renversement. Cet aspect a été pris en considération dans la rédaction du projet de loi. Autrement dit, il existe un lien rationnel entre la déclaration de culpabilité relativement à la catégorie restreinte d’infractions visée par ce nouveau pouvoir et la présomption que des biens considérables des personnes reconnues coupables de ces infractions constituent effectivement des produits de la criminalité, ce que le ministère public doit tout de même prouver avant que l’inversion du fardeau de la preuve ne s’applique.

La nature même du crime organisé — que traduit la définition d’« organisation criminelle » du Code criminel — consiste à s’engager dans une activité criminelle dans le but d’obtenir un avantage matériel. Nous devons comprendre ce à quoi et ceux à qui nous nous attaquons et pourquoi nous avons conçu le projet de loi dans ce sens. Ce lien rationnel est renforcé du fait que le ministère public est tenu de prouver qu’il y a eu des activités criminelles répétées ou que le revenu du contrevenant non lié au crime ne peut justifier la valeur de son patrimoine.

Enfin, honorables sénateurs, pour appuyer les nouvelles mesures proposées, il convient de remarquer que les dispositions concernant le renversement du fardeau de la preuve relativement aux produits de la criminalité font aussi partie du droit des autres démocraties auxquelles le Canada se compare; on se conforme ainsi avec ce que d’autres sociétés libres et démocratiques font pour combattre le crime organisé. En effet, d’autres sociétés ont jugé que cette mesure était nécessaire et justifiable pour répondre aux besoins criants que j’ai mentionnés.

I observed at the outset of my remarks that this bill also makes a number of amendments to the current forfeiture of crime provisions. The focus of these amendments is correction, clarification or streamlining of certain existing provisions. I will briefly describe these additional proposed amendments.

One provision of the proceeds scheme, which can be found at section 462.31 of the Criminal Code, has been found to contain a discrepancy between the English and French wording. In this case, the wording of the provision in English was seen by the government as being in accordance with the purpose of the section and it was decided that the wording in French would be amended accordingly.

A section of the current proceeds scheme also refers to the authority of the Attorney General of Canada to conduct proceedings in relation to proceeds of crime. This section would be clarified to ensure that this authority fully exists where the underlying criminal activity relates to an alleged contravention of an act of Parliament other than the Criminal Code or where there is a breach of a restraint order obtained by the federal Crown. This is a clarification amendment.

An amendment would also be made to the definition of the term “designated offence” to clarify that the existing proceeds-of-crime scheme can apply to hybrid offences, that is, offences that may be prosecuted on indictment or by way of summary conviction. Again, these things have been assumed, but they will now, for greater certainty, be appropriately clarified.

Finally, the search warrant provisions under the Controlled Drugs and Substances Act would be amended to ensure that warrants under that act can also apply in the case of investigations of money laundering and possession of proceeds of crime offences where these are related to illegal drugs. This again makes the connection between drug-related crime, organized crime and enforcement procedures necessary for investigative purposes in that regard.

In conclusion, honourable senators, in my view this bill makes a worthwhile and necessary addition to the proceeds-of-crime scheme under the Criminal Code. It provides for a new forfeiture power to target organized crime, but does so in an appropriately tailored fashion, with conditions and limits to guard against overreaching and unfairness. The bill also makes a number of smaller improvements to the existing proceeds-of-crime scheme.

I seek your support for Bill C-53, which has the support of all parties in the other chamber. It is a government bill, but I wish to acknowledge that the initial impetus for it was a private member's initiative. The government, with the concurrence of the members of the opposition, took leadership of the bill. Our officials worked to develop this proposed legislation in conjunction and consultation with members of the opposition. The bill was fast-tracked through the House of Commons, not because an election was looming but because there had been a consultation process. This bill is an excellent example of how we can legislate in the

J'ai indiqué au début de mon allocution que ce projet de loi apportait un certain nombre de modifications aux dispositions actuelles concernant la confiscation des produits de la criminalité. Ces modifications visent à corriger, clarifier ou simplifier certaines dispositions existantes. Je vais les décrire brièvement.

On a constaté qu'il n'y avait pas de concordance parfaite entre la version anglaise et la version française d'une disposition sur les produits de la criminalité, soit l'article 462.31 du Code criminel. Dans ce cas, le gouvernement a jugé que le libellé de la version anglaise était conforme à l'intention de l'article et il a été décidé de modifier en conséquence le libellé de la version française.

Un article portant sur le régime actuel fait également référence au pouvoir du procureur général du Canada d'intenter des poursuites en lien avec des produits de la criminalité. Cet article serait clarifié pour garantir que ce pouvoir existe pleinement lorsque l'activité criminelle sous-jacente a trait à une contravention présumée d'une loi du Parlement autre que le Code criminel ou lorsqu'il y a violation d'une ordonnance de blocage obtenue par le substitut du procureur général. Il s'agit d'une modification de clarification.

Une modification serait aussi apportée à la définition de l'expression « infraction désignée » afin de préciser que le régime existant peut s'appliquer aux infractions mixtes, c'est-à-dire des infractions pouvant donner lieu à une poursuite par voie de mise en accusation ou par procédure sommaire. Encore une fois, on a présumé de ces aspects, mais ils seront maintenant clairement définis.

Enfin, les dispositions concernant le mandat de perquisition prévu par la Loi réglementant certaines drogues et autres substances seraient modifiées pour garantir que les mandats délivrés dans le cadre de cette loi peuvent également s'appliquer aux enquêtes sur le blanchiment d'argent et la possession de biens criminellement acquis lorsque ces infractions sont liées à la drogue. Cette disposition établit un lien entre le crime lié à la drogue, le crime organisé et les procédures d'exécution nécessaires aux enquêtes.

En conclusion, honorables sénateurs, ce projet de loi est, à mon avis, un ajout valable et nécessaire au régime prévu par le Code criminel relativement aux produits de la criminalité. Il confère un nouveau pouvoir de confiscation pour cibler le crime organisé, en établissant néanmoins des conditions et des limites pour éviter les abus et les iniquités. Le projet de loi apporte aussi un certain nombre d'améliorations de moindre importance au régime actuel visant les produits de la criminalité.

Je vous demande d'appuyer le projet de loi C-53, comme tous les partis l'ont fait dans l'autre endroit. C'est un projet de loi du gouvernement, mais je tiens à préciser qu'il s'agissait au départ d'une initiative parlementaire. Avec l'accord des députés de l'opposition, le gouvernement a pris le projet de loi en main. Nos fonctionnaires l'ont élaboré en collaboration et en consultation avec les députés de l'opposition. Le projet de loi a franchi rapidement toutes les étapes de la Chambre des communes non pas parce que des élections sont imminentes, mais parce qu'il y a eu un processus de consultation. Ce projet de loi montre

public interest with the concurrence of all parties. This is proposed legislation in the public interest to combat the scourge of organized crime and the drug-related dimensions inextricably bound up with it.

I hope that some of what I said today has helped you to better appreciate the bill. My colleagues here are prepared to clarify that which I left incoherent and to respond to any concerns, questions or comments you may have.

**Senator Milne:** Mr. Minister, you said that you have compared this bill to legislation in other free and democratic countries. Many of those other free and democratic countries do not have a Charter of Rights and Freedoms. You may have noticed that this place is a little more concerned with Charter freedoms and the constitutional rights of individuals than is the other place.

Under section 8 of the Charter, we are all protected from unreasonable search and seizure. Are you confident that reversing the onus onto an accused to prove that an item is not the proceeds of crime will not be found to violate section 8?

Can it possibly be saved by section 1?

**Mr. Cotler:** I am glad you brought up that question, senator, for a number of reasons.

First, as I said, we looked at other jurisdictions, such as Australia, the U.K. and Ireland. I singled those out because they have reverse-onus provisions not unlike what we are proposing here. You made the important point that we have a Charter of Rights; other jurisdictions may not. Therefore, we must hold ourselves to this standard of the Charter of Rights, not to the standard of the common law that will obtain in those jurisdictions.

Our officials, from what I would call a legal policy point of view, looked to see how these measures worked in other jurisdictions. They had to see whether what we were proposing comported with the Charter. I put the same questions to them as you have asked of me. I did that, first, to see if there is a *prima facie* breach of a Charter right — that is, section 8 with regard to search and seizure provisions — and if there is, is it otherwise saved under the section 1, demonstrable justificatory approach? What other free and democratic societies do is not unrelated to section 1, because that section directs us to look at what those societies do. You are correct in saying it is not enough to look at what other free and democratic societies do if it does not comport with our protections under the Charter.

I could best ask Mr. Cohen, who looked at these Charter provisions in that context, in particular at section 8, to respond.

**Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice Canada:** I should answer it pretty easily by suggesting that the emphasis in section 8 jurisprudence has been on the protection of privacy interests and not the protection of property interests *per se*. I do not want to leave that on my own shoulders. I would rather quote from one paragraph

parfaitement comment nous pouvons légiférer dans l'intérêt public avec l'accord de tous les partis. Il vise à faire obstacle au fléau du crime organisé et aux activités liées à la drogue qui lui sont inextricablement liées.

J'espère que ce que j'ai dit aujourd'hui vous aide à mieux comprendre le projet de loi. Mes collègues ici sont prêts à clarifier ce qui reste d'incohérent et à répondre à toutes vos questions ou commentaires.

**Le sénateur Milne :** Monsieur le ministre, vous dites que vous avez comparé ce projet de loi aux mesures législatives qui existent dans d'autres pays libres et démocratiques. La plupart de ces autres pays n'ont pas de charte des droits et libertés. Vous avez peut-être remarqué que, comparativement à l'autre endroit, on se préoccupe davantage ici des libertés prévues par la Charte et des droits constitutionnels des individus.

En vertu de l'article 8 de la Charte, nous sommes tous protégés contre les fouilles et les saisies abusives. Êtes-vous certain que le fait d'imposer le fardeau de la preuve à l'accusé, qui devra prouver qu'un bien n'est pas le produit de la criminalité, ne sera pas jugé contraire à l'article 8?

Cette disposition peut-elle être validée par l'article premier?

**M. Cotler :** Je me réjouis que vous posiez cette question, madame le sénateur, pour un certain nombre de raisons.

Tout d'abord, comme je l'ai mentionné, nous avons examiné d'autres pays, comme l'Australie, le Royaume-Uni et l'Irlande. J'ai choisi ces pays parce que leurs dispositions concernant le renversement du fardeau de la preuve sont semblables à celles que nous proposons ici. Vous faites valoir que nous avons une charte des droits et que d'autres pays n'en ont pas. Par conséquent, nous devons nous en tenir à la norme de la Charte des droits, et non à la norme de la common law qui prévaut dans ces pays.

Nos fonctionnaires ont examiné comment ces mesures s'appliquaient dans d'autres pays, du point de vue de ce que j'appellerais une politique juridique. Ils devaient vérifier si ce projet de loi était conforme à la Charte. Je leur ai posé les mêmes questions que vous me posez. Je l'ai fait tout d'abord pour vérifier si, à première vue, on portait atteinte à un droit établi par la Charte — c'est-à-dire, l'article 8 concernant les fouilles et les saisies — et, le cas échéant, si cette mesure pouvait néanmoins être validée par l'article premier. Ce que font d'autres sociétés libres et démocratiques n'est pas sans lien avec l'article premier, puisque cet article nous amène à regarder ce que font ces sociétés. Vous avez raison de dire que ce n'est pas suffisant d'examiner ce que font d'autres sociétés libres et démocratiques si ce n'est pas conforme aux garanties prévues par la Charte.

Je ferais mieux de demander à M. Cohen de vous répondre, puisqu'il a examiné les dispositions de la Charte dans ce contexte, en particulier l'article 8.

**Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne, ministère de la Justice Canada :** Je pourrais facilement vous répondre en disant que la jurisprudence concernant l'article 8 met l'accent sur la protection de la vie privée et non sur la protection des biens en soi. Je ne veux pas assumer la responsabilité de cette affirmation. Je vais plutôt lire un extrait

from a decision by Mr. Justice McPherson, who is now on the Ontario Court of Appeal. He was sitting in the Ontario Court General Division at the time. It is a case involving Unishare Investments Limited in 1994. This is a forfeiture case involving selling flowers and a seizure without a permit. This kind of issue was raised. Regarding section 8, he said that:

The case law establishes clearly that not all things or property are protected by section 8 of the Charter. Rather, property is protected under section 8 only if the seizure of the property intrudes into or tramples the interests and values protected by section 8. In case after case, the Supreme Court has stated that section 8 protects the bodily integrity and privacy of people, not their property, unless the property being searched or seized relates directly to a privacy interest. If the Supreme Court of Canada had wanted to say that property standing alone was protected by section 8 of the Charter, almost every case it has dealt with provided an opportunity to do so.

We could have a long and extensive discussion about whether section 8 jurisprudence has been modified since that time. Undoubtedly, Charter arguments can be formulated on section 8. I would not want to present this as saying that there is no concern over Charter matters. Rather, we believe that there are strong, credible arguments that can be presented on section 8 in defence of this measure.

**Senator Milne:** Has the Supreme Court spoken on this matter?

**Mr. Cohen:** You can go back to *Hunter v. Southam* in the Supreme Court and examine the opinion of Mr. Justice Dickson, as he then was. We find that the emphasis in section 8, the core value being protected, is privacy. That is Mr. Justice McPherson's taking-off point.

**Senator Baker:** It is section 7, and not section 8, fundamental justice.

**Senator Milne:** They are carrying on from section 7 and fundamental justice.

**Mr. Cotler:** Let me go back to my depleted intellectual capital from my professorial days and try to recall some of that. I think it is relevant to the cluster of Charter issues that may arise, whether it is section 8 or section 7, and its relationship to section 1. We talk about the entire cluster of legal rights in section 7 onward in the Charter.

It was that cluster of legal rights that was looked at. To contextualize it for a moment, as Madam Justice Bertha Wilson put it, in Charter cases, if you want to appreciate the constitutionality of any particular piece of legislation, you have to look at the context in which it was enacted. I can give you example after example that has certain fact patterns that become valid in the context in which that issue arises.

d'une décision du juge McPherson, alors juge de la Cour de l'Ontario (Division générale), qui se trouve maintenant à la Cour d'appel de l'Ontario. Il s'agit d'une affaire mettant en cause Unishare Investments Limited, en 1994. Dans cette affaire, des fleurs étaient vendues et il y a eu confiscation et saisie sans permis. Ce genre de questions a été soulevé. Concernant l'article 8, le juge a écrit ceci :

La jurisprudence établit que ce ne sont pas tous les objets ou biens qui sont protégés par l'article 8 de la Charte. Plus précisément, les biens sont protégés par l'article 8 uniquement si leur saisie constitue une intrusion dans les droits ou les valeurs protégés par l'article 8 ou un empiètement sur ces droits ou valeurs. Dans plusieurs affaires, la Cour suprême du Canada a statué que l'article 8 protège l'intégrité physique et le droit à la vie privée de la personne, et non leurs biens, à moins que les biens qui font l'objet d'une fouille ou d'une saisie aient un rapport direct avec le droit à la vie privée. Si la Cour suprême avait voulu dire que le bien en tant que tel était protégé par l'article 8, elle aurait pu le faire parce que presque chaque affaire lui en donnait l'occasion.

Nous pourrions discuter longuement à savoir si la jurisprudence concernant l'article 8 a changé depuis ce temps. Il ne fait aucun doute que des arguments fondés sur l'article 8 pourraient être présentés. Je ne veux pas que vous ayez l'impression que nous avons négligé ces aspects. Nous croyons plutôt que des arguments solides et crédibles peuvent s'appuyer sur l'article 8 pour défendre cette mesure.

**Le sénateur Milne :** La Cour suprême s'est-elle prononcée sur cette question?

**M. Cohen :** Vous pouvez prendre la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Hunter c. Southam* et examiner l'opinion exprimée par le juge Dickson, plus tard Juge en chef. En ce qui concerne l'article 8, nous constatons que l'accent est mis sur la vie privée, que c'est là la principale valeur à protéger. C'est sur ce point que s'appuie le juge McPherson.

**Le sénateur Baker :** C'est l'article 7, et non l'article 8, la justice fondamentale.

**Le sénateur Milne :** Ils commencent à l'article 7 et à la question de la justice fondamentale et poursuivent ensuite.

**M. Cotler :** Malgré mes facultés intellectuelles affaiblies, j'aimerais revenir à l'époque où j'enseignais et essayer de me rappeler de certaines choses. Je crois qu'on parle de l'ensemble des dispositions de la Charte qui peuvent être soulevées, que ce soit l'article 8 ou l'article 7, et du lien avec l'article premier. Nous parlons de l'ensemble des droits juridiques à partir de l'article 7 de la Charte en montant.

C'était l'ensemble des droits juridiques qui ont été examinés. Pour mettre cela en contexte, comme madame le juge Bertha Wilson l'a dit, dans les causes liées à la Charte, si vous voulez évaluer la constitutionnalité d'une loi quelconque, vous devez examiner le contexte dans lequel cette loi a été promulguée. Je peux vous donner de nombreux exemples où certaines situations sont validées par le contexte.

If we look at the reverse-onus scheme in this particular bill, we have to appreciate, from a contextual point of view, that it is invokable only after conviction for a criminal organization offence or for certain serious drug offences. Also, the reverse-onus scheme requires — and this is the burden on the Crown for prosecutorial purposes — the Crown to satisfy an additional test in demonstrating that the offender engaged in a pattern of criminal activity for the purpose of receiving a material benefit or that the legitimate income of the offender cannot reasonably account for all of the offender's property.

I appreciate that if you look at the overall context of the Charter, the reverse-onus provision, if I can use another term, raises a presumption of a *prima facie* breach of Charter rights. The reverse-onus provisions have been upheld by the courts, including the Supreme Court of Canada. I refer you to the analysis of the Supreme Court in the *R. v. White* case 1998, 2 S.C.R., at page 3.

I will give you a quick summary of that case, which applies particularly to the understanding of context and purpose, another principle that the court uses in interpretation and charter jurisprudence along with the contextual principle, the purpose principle and the comparative principle in looking at other free and democratic societies and so on. The relevant factors that the court enunciated in upholding provisions such as those that have been put before you include the importance of the objective of the legislation — that might be called the purposive principle interpretation — and its careful design. We go to the *Oakes* test and the rational connection between the objective of the legislation and the means used to secure that objective and whether the results are impaired as minimally as possible. With respect to these Charter interpretive principles — the contextual principle, the purposive principle, the rational connection and the minimal impairment principle in the *Oakes* case — the Supreme Court's analysis in *R. v. White* goes into that.

Their particular application to this bill — what the court directs us in *White* and in all other cases on the Charter to look at — is tied specifically to the important objective of fighting organized crime and effectively depriving it of the financial gain that is its main motivating force.

I would expect that the court would look at the genre of criminal activity that we are seeking to combat here and will appreciate not only that we are dealing with criminal organizations and that the bill is targeted specifically to those organizations, but that we cannot necessarily get at the ill-gotten proceeds of crime without this kind of legislation.

The purposive nature of the legislation would be appreciated by the court in the context of what organized crime engages in. I think that the court would then ask the following: Is there a rational connection between the particular offences that are eligible for the application of the reversal of the onus and the reversal of the onus itself, the rational means test? Inherent in the

Si nous regardons le régime établi par ce projet de loi qui permet d'inverser le fardeau de la preuve, nous devons comprendre, d'un point de vue contextuel, qu'il peut être invoqué seulement après qu'il y a eu déclaration de culpabilité relativement à une infraction d'organisation criminelle ou certaines infractions graves liées à la drogue. Par ailleurs, ce régime exige — et c'est le fardeau que doit assumer le ministère public à des fins de poursuite — que le ministère public démontre que le contrevenant était engagé dans des activités criminelles répétées dans le but d'en retirer un avantage matériel ou que le revenu légitime du contrevenant ne peut justifier tous les biens qu'il possède.

Si vous tenez compte du contexte général de la Charte, la disposition concernant le renversement du fardeau de la preuve, si je peux utiliser une autre expression, laisse présumer à prime abord qu'on a porté atteinte aux droits établis par la Charte. Or, pareilles dispositions ont été confirmées par les tribunaux, y compris la Cour suprême du Canada. Je vous renvoie à l'analyse de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. White* de 1998, 2 R.C.S., page 3.

Je vais vous résumer brièvement cette affaire, qui s'applique tout particulièrement à la compréhension du contexte et de l'objet, un autre principe sur lequel la cour s'appuie pour rendre ses décisions, outre la comparaison avec d'autres sociétés libres et démocratiques, etc. Les facteurs que la cour invoque pour maintenir des dispositions comme celles que vous avez devant vous comprennent, entre autres, l'importance de l'objectif de la loi — on pourrait parler de l'interprétation du principe fondé sur l'objet — et la façon dont elle a été soigneusement conçue. Cela nous amène au critère établi dans l'arrêt *Oakes* et au lien rationnel entre l'objectif de la loi et les moyens utilisés pour atteindre cet objectif en portant le moins possible atteinte aux droits. Dans l'affaire *R. c. White*, la Cour suprême s'appuie sur ces principes d'interprétation de la Charte — le principe fondé sur le contexte, le principe fondé sur l'objet, le lien rationnel et le principe fondé sur l'atteinte minimale.

Dans le cas du projet de loi, l'application de ces principes — que la Cour nous enjoint de vérifier dans l'arrêt *White* et dans toutes les autres causes traitant de la Charte — est liée précisément à l'objectif important qui consiste à lutter contre le crime organisé et à le priver des gains financiers qui sont sa principale source de motivation.

Je m'attendrais à ce que la Cour considère la nature des activités criminelles auxquelles nous nous attaquons et qu'elle reconnaisse à la fois que nous avons affaire à des organisations criminelles ciblées précisément par le projet de loi, et que nous ne pouvons pas nécessairement arriver à confisquer les produits de la criminalité sans une loi de ce genre.

L'intention du projet de loi serait évaluée par la Cour dans le contexte des activités auxquelles le crime organisé se livre. Ensuite, je crois que la Cour se demanderait s'il y a un lien rationnel entre les infractions admissibles à une inversion du fardeau de la preuve et l'inversion du fardeau de la preuve comme telle, selon le critère des moyens rationnels. Il est dans la nature

very nature of organized crime is the commission of numerous offences for the accumulation of that illicit income. The rational connection would also be further supported by additional preconditions on forfeiture, which require proof, and that is the important point. The court will say that we have to provide proof of a pattern of criminality or unexplained accumulation of assets. Again, it would be the contextual principle, in respect of which we have a high threshold of evidentiary requirements tailored to the understanding of the nature of a criminal organization and how it uses ill-gotten proceeds of crime, including from drug-related offences, to further its international criminal activity, of which the organized crime component in Canada is one part.

The bill narrowly targets a genre of offences and thereby, with all the protections and safeguards, minimally impairs rights and provides a rational connection between the objectives sought, that is, the combatting of this scourge of organized crime, and the means used to achieve it.

In my view, senator, as someone who has concerns about reverse-onus provisions, having regard to the context of the bill, namely, organized crime; to its purpose, namely, to combat the ill-gotten proceeds of that organized crime; and finally, to the means by which we are seeking to do it, that is, through the crafting of a narrowly tailored law specifically designed to counter that specific genre of offences, I think the court would see it as one where if there was a *prima facie* violation of a Charter right — that itself would be arguable — the section 1 justificatory framework would be there.

Mr. Cohen wants to add a small point.

**Mr. Cohen:** I was trying to respond directly to your section 8 issue, senator, but reverse onus as it has been litigated in the law has pretty well always occurred as an argument raised in relation to section 11(d) of the Charter, which deals with the presumption of innocence. What we are dealing with here at the stage of forfeiture is someone who has already been convicted. Thus, there is no applicable presumption of innocence at this stage in these proceedings.

**Senator Milne:** The minister is leading into the next part of my questioning, which was presumption of innocence. I see that there is a relief-from-seizure provision in the bill, clause 9, for an innocent third party. What will innocent third parties have to go through to get their property back? Will they have to prove their innocence?

**Mr. Cotler:** In going through the safeguards in my previous answer to you, senator, I should have included the role of judicial discretion, which we are preserving, and also the judicial discretionary limit on the total amount of forfeiture in the interests of justice. Third-party interests are among the factors that could be considered by the courts in setting any such limit in individual cases, and more specifically, there are avenues under the current proceeds-of-crime scheme in the Criminal Code, before any amendment, by which an innocent third party can seek to retain an interest in property that will otherwise be or has been the subject of forfeiture proceedings. The bill makes specific provisions for ensuring that these avenues will apply in respect of reverse-onus forfeiture as well.

même du crime organisé de commettre de nombreux crimes pour acquérir d'importants gains illicites. Le lien rationnel serait également confirmé par d'autres conditions *sine qua non* à la confiscation, qui exige de fournir des preuves, ce qui est important. La Cour voudra qu'on démontre qu'il y a activités criminelles répétées ou accumulation inexpiquée de biens. Encore une fois, ce serait le principe fondé sur le contexte, en vertu duquel il y a beaucoup d'exigences auxquelles il faut satisfaire en matière de preuve pour comprendre la nature d'une organisation criminelle et comment elle utilise les produits de la criminalité, y compris celle liée à la drogue, pour promouvoir ses activités criminelles dans le monde et notamment au Canada.

Le projet de loi cible un genre limité d'infractions et, avec toutes les mesures de protection et les garanties prévues, il constitue une atteinte minimale aux droits et il établit un lien rationnel entre l'objectif recherché, c'est-à-dire la lutte contre le fléau du crime organisé, et les moyens utilisés pour les atteindre.

Madame le sénateur, les dispositions sur l'inversion du fardeau de la preuve m'inquiètent moi aussi mais, après avoir examiné le contexte du projet de loi, qui est le crime organisé, son objectif, qui est de lutter contre les produits de la criminalité et, enfin, les moyens par lesquels on veut le faire, c'est-à-dire en concevant une loi qui cible des infractions bien précises, je pense que la Cour estimerait que, même s'il y avait à première vue atteinte à un droit garanti par la Charte — ce qui resterait contestable — le cadre de justification de l'article premier servirait de rempart.

M. Cohen veut ajouter quelque chose.

**M. Cohen :** J'essayais de répondre directement à votre question sur l'article 8 de la Charte, madame le sénateur, mais l'inversion du fardeau de la preuve a pas mal toujours été contestée en vertu de l'alinéa 11d) de la Charte, qui traite de la présomption d'innocence. Dans le cas qui nous occupe, la confiscation vise toujours quelqu'un qui a déjà été déclaré coupable. Donc, la présomption d'innocence ne s'applique pas à cette étape des procédures.

**Le sénateur Milne :** Vous m'amenez à poser ma question suivante sur la présomption d'innocence. Je vois que l'article 9 du projet de loi prévoit la restitution des biens confisqués dans le cas de tierces parties innocentes. Qu'est-ce que ces personnes doivent faire pour récupérer leurs biens? Devront-elles prouver leur innocence?

**M. Cotler :** Parmi les mesures de protection dont je vous ai parlé tout à l'heure, madame le sénateur, j'aurais dû mentionner le pouvoir discrétionnaire des tribunaux, qui est préservé, et le fait que les tribunaux peuvent restreindre le montant total des biens confisqués dans l'intérêt de la justice. Les intérêts des tierces parties font partie des facteurs pris en considération par les tribunaux pour limiter ce montant et, plus précisément, le régime actuel prévoit déjà des moyens par lesquels une tierce partie innocente peut conserver un bien qui autrement ferait ou a déjà fait l'objet d'une mesure de confiscation. Des mesures précises ont été prévues dans le projet de loi pour que ces recours s'appliquent en cas d'inversion du fardeau de la preuve.

I will turn it over to Mr. Scromeda to respond more specifically.

**Shawn Scromeda, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** The minister is correct. We are careful to ensure that the current ability under the proceeds-of-crime scheme for third parties to contest forfeiture is preserved and extended to this scheme as well. Those are a number of technical amendments included in the bill.

In addition, as the minister has pointed out, there is an additional power here, not included in the current proceeds-of-crime scheme, which gives judicial discretion where additional third-party interests could be taken into account. For example — I think this is perhaps one of your concerns — if a third party was unrepresented and may not have been able to take advantage of some of the current provisions, a judge nevertheless, of his or her own motion, could raise it at the discretionary stage by saying, “No, this does not appear to be validly the proceeds of crime,” or, “There appear to be other interests in this. I have my own motion and will limit forfeiture here.” We have included an additional protection.

Finally, there is an additional protection inherent in the nature of what we have defined as being subject to reverse-onus forfeiture. With respect to the current scheme, there is no direct requirement that it be property of the offender. There is just a requirement that it be proceeds of crime.

Here, because we are more narrowly targeting it and are otherwise putting it on the offender to prove that it is not proceeds of crime we have limited it to the term used in the bill itself, “property of the offender.” The Attorney General will have to demonstrate that it is property of the offender. We are talking about a narrower concept right from the outset.

**Senator Baker:** I want to congratulate the minister on his excellent presentation. Judges who will be looking at this proposed law in the future will appreciate that, because sometimes there is not a clear indication from the government as to the purpose of legislation. You have been forthcoming, exact and complete in your answer.

**Mr. Cotler:** The reason is I learned in my professorial days that you should read the purposes into the record so the court will understand what you had in mind.

**Senator Baker:** You will notice in *R. v. Sharpe* in 2002, this committee was singled out by the Chief Justice of the day in saying this was the only contribution. In fact, it was Senator Beaudoin who was singled out.

**Mr. Cotler:** He is another constitutional law professor.

**Senator Baker:** The reverse onus is clearly codified in various sections, 515, for example. Whether or not you will be released after you are charged, it is spelled out as a reverse onus in 515(6). We codified the reverse onus in other legislation, for example, the Fisheries Act. Where it has not been codified, as the minister has said, given the circumstances of the day and the public importance of legislation such as we have seen on impaired driving, every highway traffic act allows a police officer now to

Je vais demander à M. Scromeda d’apporter d’autres précisions.

**Shawn Scromeda, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Le ministre a raison. Nous tenons à ce que les recours offerts actuellement aux tierces parties pour contester la confiscation des produits de la criminalité soient préservés et reportés dans le nouveau régime. Il y a un certain nombre de modifications d’ordre technique prévues dans le projet de loi.

De plus, comme le ministre l’a souligné, le nouveau régime confère aux tribunaux un pouvoir discrétionnaire, qu’ils n’ont pas actuellement, pour tenir compte des intérêts des tierces parties. Par exemple, et je crois que c’est peut-être l’une de vos préoccupations, si une tierce partie n’était pas représentée et n’avait peut-être pas eu l’occasion de se prévaloir des dispositions actuellement en vigueur, un juge pourrait tout de même, de son propre chef, décider de limiter la mesure de confiscation s’il estimait qu’il ne semble pas s’agir de produits de la criminalité ou qu’il y a d’autres intérêts en jeu. Nous avons prévu une mesure de protection additionnelle.

Enfin, il y a une autre mesure de protection qui vise ce qui est admissible à l’inversion du fardeau de la preuve. En effet, dans le régime actuel, il n’est pas absolument nécessaire que les biens confisqués appartiennent à l’accusé. Il suffit que ce soient des produits de la criminalité.

Étant donné que le régime proposé est plus restreint et exige que l’accusé démontre qu’il ne s’agit pas de produits de la criminalité, nous avons limité la confiscation aux biens de l’accusé. Le procureur général devra prouver que les biens lui appartiennent. Nous restreignons la portée du régime dès le départ.

**Le sénateur Baker :** Je tiens à féliciter le ministre de son excellent exposé. Il va éclairer les juges qui auront à examiner le projet de loi plus tard, parce qu’il arrive que l’objectif d’une mesure législative n’est pas clairement précisé par le gouvernement. Vous vous êtes prononcé de façon directe, précise et complète.

**M. Cotler :** J’ai appris, quand j’étais professeur, qu’il faut faire faire consigner les objectifs pour que le tribunal comprenne ce que vous aviez en tête.

**Le sénateur Baker :** Vous allez remarquer, dans l’arrêt *R. c. Sharpe*, en 2002, que le juge en chef de l’époque a cité notre comité pour sa contribution. En fait, c’est le sénateur Beaudoin qui a été cité.

**M. Cotler :** Il est aussi professeur de droit constitutionnel.

**Le sénateur Baker :** L’inversion du fardeau de la preuve existe déjà dans différents articles, comme l’article 515. En effet, un prévenu inculpé peut être ou non libéré selon ce qui est prévu au paragraphe 515(6). Il en est aussi question dans d’autres lois, comme la Loi sur les pêches. Quand l’inversion du fardeau de la preuve n’est pas prévue, comme le ministre l’a dit, les circonstances et l’importance pour la population de mesures comme celles sur la conduite avec facultés affaiblies sont prises en

stop somebody for no good reason, generally speaking, and justify it by section 1 of the Charter. I do not think, minister, there is such a big deal here. Would you not agree? It is not such a big deal. What we have in legislation today as it relates to forfeiture is comprehensive.

The only thing that has really changed here that I can see is that you are extending a designated offence to include hybrid offences. Why you would do that I do not know. Under the forfeiture provision of the Controlled Drugs and Substances Act — section 8, as I remember — it clearly says that everything is indictable over \$1,000; or is it \$2,000, Mr. Cohen? Everything under that is considered to be a hybrid offence.

**Mr. Cohen:** No.

**Senator Baker:** Yes. You can be convicted either by summary conviction or indictably; the Crown can proceed if the amount of money involved is less than \$2,000.

**The Chairman:** Senator Baker, you are asking a question; you should wait for the answer.

**Senator Baker:** Maybe in his answer he can correct me. My question is why would you do that? Why would you extend it to summary conviction offences and seize property of less than \$2,000, as it applies to section 8 of the Controlled Drugs and Substances Act?

**Mr. Scromeda:** May I provide a preliminary response to that question? We have to be careful here; that is not part of the reverse-onus forfeiture scheme. That particular amendment is one of the clarification amendments with respect to the current scheme. Therefore, that amendment in that clause of the bill is restricted to the definition of “designated offence.” With respect to reverse onus, we have further restricted the application of this scheme to certain offences so that —

**Senator Baker:** I am not talking about reverse onus; I am talking about the change you are making here in the bill. I am saying the only change I can see that is of any substance is in the definition of “designated offence.”

**Mr. Scromeda:** Even that one, from our perspective, is more a case of clarification. We feel that hybrid offences are already captured, and perhaps this was your point. We changed some wording of the code to make that clearer — it was just a clarification amendment.

**Mr. Cotler:** May I take this back one stage to emphasize the difference, because I think that is the underlying sense of your question, senator? It is not different in the sense that we are engaged here in combatting the ill-gotten proceeds of crime, for which a remedy of forfeiture upon conviction already exists in the Criminal Code. It is not different in the sense that the Crown can

considération, si bien que toutes les lois sur le code de la route permettent maintenant à un policier de procéder à une arrestation sans raison valable et de justifier son geste par l'article premier de la Charte. Monsieur le ministre, cette mesure ne me semble pas si extraordinaire. N'êtes-vous pas d'accord? Il n'y a rien de tellement extraordinaire là-dedans. Ce que le projet de loi prévoit à propos de la confiscation est compréhensible.

Tout ce qui change vraiment, d'après ce que je crois comprendre, c'est que l'infraction désignée inclut les infractions mixtes. Je ne sais pas pourquoi vous en avez décidé ainsi. L'article 8, je crois, de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances prévoit clairement que tout montant de plus de 1 000 ou est-ce 2 000 \$, monsieur Cohen, est punissable par voie de mise en accusation, n'est-ce pas? Toute somme inférieure à ce montant est considérée comme une infraction mixte.

**M. Cohen :** Non.

**Le sénateur Baker :** Oui. Vous pouvez être déclaré coupable par procédure sommaire ou par mise en accusation; le ministère public peut ordonner la confiscation si la somme d'argent visée est inférieure à 2 000 \$.

**La présidente :** Sénateur Baker, vous posez une question et vous devriez attendre la réponse.

**Le sénateur Baker :** Il peut peut-être me corriger dans sa réponse. Je veux savoir pourquoi vous agissez de la sorte. Pourquoi étendre la portée de la loi aux infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité et permettre la confiscation de biens de moins de 2 000 \$, dans l'article 8 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances?

**M. Scromeda :** Puis-je fournir une première réponse à cette question? Il faut être prudent parce que cela ne fait pas partie du régime d'inversion du fardeau de la preuve. Cette modification sert à clarifier le système actuel. Par conséquent, la modification prévue par cette disposition du projet de loi s'applique uniquement aux « infractions désignées ». Pour ce qui est de l'inversion du fardeau de la preuve, nous avons restreint davantage l'application du régime à certaines infractions pour que ...

**Le sénateur Baker :** Je ne parle pas de l'inversion du fardeau de la preuve, mais de la modification faite dans le projet de loi. Pour moi, le seul changement de fond est justement la définition du terme « infraction désignée ».

**M. Scromeda :** Pour nous, même cette modification sert davantage à clarifier le régime en vigueur. Nous estimons que les infractions mixtes sont déjà visées, et c'est peut-être ce que vous dites. Nous avons changé le libellé du Code pour le rendre plus clair — c'est tout ce à quoi sert la modification.

**M. Cotler :** Puis-je revenir un peu en arrière pour faire ressortir les changements, parce qu'il me semble que c'est le sens de votre question, monsieur le sénateur. Il n'y a pas de changement dans le sens où nous luttons toujours contre les produits de la criminalité et qu'une mesure de confiscation sur déclaration de culpabilité existe dans le Code criminel. Il n'y a pas de changement dans le

still proceed with respect to that existing scheme. It does not have to use the new scheme if, under the facts and circumstances, the present scheme would be appropriate for that purpose.

What is different, and I think not unimportantly so, is that it targets all criminal organization offences as defined in section 2 of the Criminal Code for which punishment is five years or more. Therefore, it targets the core of what we want to combat — namely, organized crime, the criminal organizations engaged in that purpose, and the offences under the Controlled Drugs and Substances Act, specifically trafficking, import/export and cultivation of controlled substances where convictions were obtained. Here too, there is the interrelationship between the two. I might add that in identifying the criminal organizations and the drug-related offences in terms of the ill-gotten proceeds of crime, the serious range of these provisions can effectively embrace all property that is the result of the ill-gotten proceeds of crime. I am bringing in some of my own criminal law practical experience, Senator Andreychuk, not just the constitutional, professorial aspect that I was referring to with regard to the Charter.

The current bill will also, from an operational point of view, require the Crown, as a precondition to the reverse onus — which is not part of the old legislation, but a very important component of this bill — to show that the offender engaged in a pattern of criminality for the purpose of receiving the material benefit, or that the legitimate income of the offender cannot reasonably account for the offender's property. This entire component is not part of the other legislation simply because this is the underpinning of the reverse onus at the core of the new bill. I think in that sense, you see some important, distinguishable differences related to the purpose of the bill and the context in which that purpose is to be carried out.

**Senator Andreychuk:** I have three questions. Hopefully, they will be easy to answer.

Under the policies that we have, did you file a certificate with your cabinet colleagues that this bill complies with the Charter of Rights and Freedoms?

**Mr. Cotler:** I like your question for another reason. I have always felt that it is regrettable that people cannot sit in on some of these cabinet meetings because you would see a serious exchange of views such as I get when I come to this committee, which is why I enjoy appearing here. Yes, I did certify to my cabinet colleagues that this had the good housekeeping seal of constitutional approval — Charter protections. It was part of the memorandum to cabinet and it asked are there any risk factors with respect to this bill? In particular, are there constitutionally suspect factors? We have to certify that, and I take this on in my role as a minister.

**Senator Andreychuk:** Did you give it a clean bill of health or did you say there are concerns?

**Mr. Cotler:** Part of that is attorney-client privilege. It has to remain within the context of solicitor-client privilege, but I will say that I gave this a constitutional seal of approval.

sens où le ministère public peut toujours intervenir selon le régime en vigueur. Il n'est pas tenu de recourir au nouveau régime si le régime en vigueur convient dans les circonstances.

Ce qui a changé, et je pense que ce n'est pas banal, c'est que le projet de loi cible toutes les infractions d'organisation criminelle, telles qu'elles sont définies à l'article 2 du Code criminel, qui entraînent une peine d'au moins cinq ans. Par conséquent, le projet de loi cible ce que nous voulons vraiment combattre, à savoir le crime organisé, les organisations criminelles et les infractions visées par la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, plus précisément le trafic, l'importation et l'exportation ainsi que la culture de certaines drogues, pour lesquelles il y a eu déclaration de culpabilité. Il faut remarquer le lien qui existe entre les deux. J'ajouterais que les dispositions qui touchent la désignation des organisations criminelles et des infractions liées à la drogue à propos des produits de la criminalité peuvent viser tous les biens qui sont des produits de la criminalité. Sénateur Andreychuk, mon expérience de criminaliste me sert, pas seulement celle de professeur de droit constitutionnel, comme je l'ai dit à propos de la Charte.

Le projet de loi va également obliger le ministère public, comme condition sine qua non à l'inversion du fardeau de la preuve — ce qui ne figure pas dans l'ancienne loi mais est un aspect important du projet de loi — à démontrer que l'accusé s'est livré à des activités criminelles répétées ou que son revenu légitime ne peut justifier de façon raisonnable la valeur de son patrimoine. Tout cet aspect ne fait pas partie de l'autre loi simplement parce que c'est le fondement de l'inversion du fardeau de la preuve qui est au cœur du nouveau projet de loi. Je pense que, dans ce sens, vous constatez des différences importantes et notables concernant l'objectif du projet de loi et le contexte dans lequel il s'applique.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai trois questions à poser, et j'espère qu'il sera facile d'y répondre.

Conformément aux politiques que nous avons, avez-vous confirmé à vos collègues du Cabinet que le projet de loi respecte la Charte des droits et libertés?

**M. Cotler :** J'aime votre question pour une autre raison. J'ai toujours trouvé regrettable que les gens ne puissent pas assister à certaines réunions du Cabinet parce que vous verriez que les discussions sont vives, comme elles le sont quand je comparais devant votre comité — et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'aime venir vous rencontrer. Oui, j'ai effectivement affirmé à mes collègues du Cabinet que cette mesure avait reçu le sceau d'approbation sur le plan constitutionnel, pour ce qui est des garanties de la Charte. Il en était question, entre autres, dans le mémoire au Cabinet, et on a demandé s'il y avait des facteurs de risque à propos de projet de loi, en particulier sur le plan constitutionnel. Nous devons confirmer la question, et j'en prends la responsabilité en tant que ministre.

**Le sénateur Andreychuk :** Lui avez-vous donné une note parfaite ou avez-vous signalé qu'il y avait des problèmes?

**M. Cotler :** C'est en partie une question de secret professionnel. Il faut respecter la règle du secret professionnel, mais je peux vous dire que j'ai donné mon approbation sur le plan constitutionnel.

**Senator Andreychuk:** I appreciated your candour at the start when you said that this is a difficult bill, and that even the Minister of Justice of Canada has to struggle to understand the context within the previous legislation and what it will do. The Auditor General said that in some areas, the police are getting more and more legislation to enforce and they are ill-equipped because they do not have enough resources — in other words, there are not enough policemen — and the training is lacking. It seems to me that this will be another example. When an attempt is made to apply it in Estevan, Saskatchewan; in Prince Edward Island, in Toronto, in Montreal, from rural to urban, to the North and the south, how will some policeman understand what is increasingly becoming difficult even for those who are trained and skilled and hold your position? Is it a fair load to put on the police and will there be some training? Will there be some resources to deal with this additional layer?

**Mr. Cotler:** They do understand it very well. If there are limitations — not so much on understanding, but on the explanation of it — I would ascribe them to my own limitations rather than anyone else's. As I said, it was not a genre with which I had specific experience. I had a lot of experience with the Charter and as a criminal defence lawyer, but I never dealt with organized crime. I never got involved in any of the ill-gotten proceeds.

**Senator Andreychuk:** That is reassuring.

**Mr. Cotler:** In the climate of today, you have to make these things clear. Adverse inferences can be drawn.

This is not a genre of practice with which I was familiar.

I wanted to go through it not only from the constitutional point of view, but the operational point of view on the ground. The police do understand those operational aspects.

I will be tabling proposed legislation tomorrow — I have said this before so I am not doing anything untoward — that concerns combatting guns, gangs and urban violence. There will be a set of legislative measures in that regard. It is a three-part package. The second part has to do with more effective law enforcement. The model there is not inapplicable here. We need more integrated, coordinated prosecutorial and investigative approaches so that the federal and provincial Crowns can work more closely together. This type of legislation has the integrated aspect of drug-related crimes, which involves federal prosecution, and the other organized crime offences under provincial prosecution. We envisage that kind of integrated model. We need to do more of this in law enforcement. We have been working too often in silos, both in the investigative and in the prosecutorial aspects.

I would like to see the Crowns involved earlier in the investigative aspect, and I would like to see the federal Crown more coordinated with the provincial Crown with regard to the prosecutorial aspects. We discussed this two weeks ago at the annual meeting of federal, provincial and territorial ministers of justice, getting a more integrated approach.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai remarqué votre franchise au début quand vous avez dit que c'est un projet de loi difficile à comprendre même pour le ministre de la Justice du Canada qui doit analyser la loi en vigueur et l'incidence de ce qui est proposé. D'après la vérificatrice générale, dans certains domaines, les policiers ont de plus en plus de lois à faire appliquer; or, ils n'ont pas assez de moyens et de ressources pour le faire — autrement dit, il n'y a pas assez de policiers — et la formation est déficiente. Il me semble que ce sera la même chose dans ce cas. Quand on va vouloir faire appliquer la loi à Estevan, en Saskatchewan, à l'Île-du-Prince-Édouard, à Toronto, à Montréal, en milieu rural et en milieu urbain, au nord et au sud, comment les policiers vont-ils comprendre ce qui est de plus en plus compliqué même pour ceux qui ont la formation et la compétence pour occuper votre poste? Est-il raisonnable de confier ce travail à des policiers et va-t-on offrir de la formation? Y aura-t-il des ressources pour l'application de ces nouvelles mesures?

**M. Cotler :** Ils comprennent très bien la situation. S'il y a des lacunes — pas tellement sur le plan de la compréhension que de l'explication — c'est à moi que je les attribuerai et à personne d'autre. Comme je l'ai dit, je n'ai pas tellement d'expérience dans ce domaine. J'en ai beaucoup en ce qui concerne la Charte et comme criminaliste, mais je n'ai jamais fait affaire avec le crime organisé. Je n'ai jamais eu à m'occuper des produits de la criminalité.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est rassurant.

**M. Cotler :** Dans le contexte actuel, il faut être clair. On peut faire des suppositions désobligeantes.

Je n'ai pas travaillé dans ce domaine.

Je voulais analyser cette mesure pas seulement sur le plan constitutionnel, mais aussi sur le plan de son application sur le terrain. Les policiers comprennent son fonctionnement.

Demain, je vais déposer un projet de loi — je ne brise aucune règle puisque je l'ai déjà annoncé — pour lutter contre les armes à feu, les gangs de rue et la violence urbaine. Il y aura une série de mesures législatives à ce sujet, qui se feront en trois parties. La deuxième vise à rendre l'application de la loi plus efficace. Ce modèle n'est pas inapplicable dans le cas qui nous occupe. Il faut que les méthodes de poursuites et d'enquêtes soient plus intégrées et plus coordonnées pour que les procureurs fédéraux et provinciaux puissent mieux collaborer. Les lois de ce genre s'appliquent aux crimes liés à la drogue, qui entraînent des poursuites par le gouvernement fédéral, et aux autres infractions du crime organisé, qui relèvent des gouvernements provinciaux. Nous envisageons un modèle intégré de cette nature. Nous en avons besoin davantage sur le plan de l'application de la loi. On a trop souvent travaillé en vase clos, autant sur le plan des enquêtes que des poursuites.

J'aimerais que les ministères publics interviennent plus tôt dans l'enquête, et j'aimerais que le travail des procureurs du gouvernement fédéral soit mieux coordonné avec celui des procureurs des provinces sur le plan des poursuites. Il y a deux semaines, à la réunion annuelle des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Justice, nous avons justement discuté d'une approche plus intégrée.

With regard to the additional resources, we did not announce any with respect to this bill, but under the recent federal budget, funding for the integrated proceeds of crime initiative was renewed on an ongoing basis, with \$117 million over five years. It may not be appreciated that we have a specialized prosecutorial law enforcement approach organized around the integrated proceeds of crime initiative. We will monitor — and I am glad you asked that question — the integrated proceeds of crime initiative, for which we have received renewed funding for an additional five years, that is especially targeted for this purpose and see whether or not we may need additional resources and instrumentalities, having regard to the enhanced capacity now to identify and target criminal organizations and the drug-related activity in relation to it. You may be right that we will find that additional resources will be needed for that purpose, but the instrumentality for that purpose, namely, the integrated proceeds of crime initiative, is already in place and has that kind of specialized experience and expertise to engage in that kind of activity as well. Perhaps Mr. Scromeda wants to add something.

**Mr. Scromeda:** Yes. The police and Crown counsel who work in that area tend to be experts. We have specialized IPOC units. We are not dealing with people who would not be able to comprehend this bill.

Justice Canada does, as a regular part of its services, offer assistance to Crowns and police from across Canada from a training perspective.

**Senator Andreychuk:** My concern is that the proceeds of crime are not sitting where the specialized units are. They can be anywhere in Canada today, in any city. It means that some policeman, some unit has to make an assessment, then call on the specialized units and then get to a prosecutor. Those are all steps that require manpower and training. You can put all of the specialized units together you want, but we know that investigations and good police work break down if you do not spread them out to where the crimes are committed. They are not always committed in Toronto, Montreal and Vancouver. The specialization has to filter down and be capable of a quick response. With lack of training and resources, that becomes even more urgent. That is the point I want to make on this bill.

We have this bill because we were missing some proceeds of crime and there was a feeling in the community that we were not getting at it. It demands that quick, intelligent response.

The other concern that has been expressed is that as you widen this reverse onus, organized crime as it interrelates with terrorism and all kinds of trafficking, et cetera, is becoming very sophisticated, using the best tools available. The problem is that they are becoming more surreptitious and less transparent. The fear is that we may be trapping ordinary people dealing with the kinds of businesses that these people may set up, unaware that they are dealing with organized crime. Will their property and assets be subject to seizure in some cases? How do they then go about proving their innocence in the complexity of today's society and their alleged crime?

Pour ce qui est des ressources additionnelles, nous n'en avons pas annoncé de nouvelles pour ce projet de loi, mais le récent budget fédéral a renouvelé à long terme le financement de l'initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, en prévoyant 117 millions de dollars sur cinq ans. On n'a peut-être pas remarqué que nous avons notre approche spécialisée à propos de l'initiative intégrée concernant les produits de la criminalité. Nous allons surveiller — et je suis content que vous ayez posé la question — cette initiative pour laquelle le financement a été renouvelé pour cinq autres années à cette fin, et nous verrons si nous avons besoin de ressources et de moyens supplémentaires pour mieux repérer et cibler les organisations criminelles et les activités liées à la drogue. Comme vous le dites, nous aurons peut-être besoin de ressources additionnelles, mais le mécanisme nécessaire, l'initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, existe déjà et possède l'expérience et l'expertise voulues. M. Scromeda veut peut-être ajouter quelque chose.

**M. Scromeda :** Oui. Les policiers et les procureurs qui travaillent dans ce domaine sont des experts. Les unités du PICP sont spécialisées. Nous n'avons pas affaire à des gens qui ne pourraient pas comprendre le projet de loi.

Il y a des services de Justice Canada qui offrent de l'aide et de la formation aux procureurs et aux policiers dans toutes les régions du pays.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce qui m'inquiète, c'est que les produits de la criminalité ne se trouvent pas là où sont les unités spécialisées. Ils peuvent se trouver n'importe où au Canada aujourd'hui, dans n'importe quelle ville. Des policiers doivent alors faire une évaluation, puis appeler les unités spécialisées pour faire venir un procureur. Ce sont des mesures qui exigent de la main-d'œuvre et de la formation. Vous pouvez former toutes les unités spécialisées que vous voulez, mais nous savons que les enquêtes et le travail des policiers échouent s'ils ne sont pas faits là où les crimes ont été commis. Ils ne sont pas toujours commis à Toronto, à Montréal et à Vancouver. Il faut qu'il y ait des gens spécialisés un peu partout pour assurer une réponse rapide. Sans formation ni ressources, c'est même plus urgent. C'est ce que je voulais dire à propos du projet de loi.

Le projet de loi a été présenté parce que certains produits de la criminalité nous échappaient et que nous avions le sentiment de ne pas arriver à les récupérer. Il exige une réponse rapide et intelligente.

Ensuite, en élargissant la portée de l'inversion du fardeau de la preuve, le crime organisé relié au terrorisme et à toutes sortes de trafic se raffine et utilise les meilleurs outils disponibles. Il devient plus sournois et moins transparent. Ce que l'on craint, c'est de piéger des gens ordinaires qui transigent sans s'en rendre compte avec des membres du crime organisé. Est-ce que leurs biens pourront être saisis dans certains cas? Comment pourront-ils alors prouver leur innocence dans la société complexe d'aujourd'hui à propos du crime qui leur est attribué?

Organized crime was organized crime; you could see it. It then started to filter into what is called normal society and business transactions. How do we know whether or not we are dealing with organized crime when it seems to be pervasive?

**Mr. Cotler:** I made reference earlier to the protection with regard to third-party interests that could be possibly related to the proceeds-of-crime targeting and the safeguards set forth in legislation regarding both the avenues of redress for such third parties and the exercise of judicial discretion in that protective capacity.

Mr. Scromeda knows this very well and I might refer this to him at this point.

**Mr. Scromeda:** I would refer back to our previous response to the question, because in some ways it is similar. Are we not concerned about the potential for other persons who are innocent of any complicity to have their property caught up in this? Yes, we are. There are particular protections in the current scheme that have been extended to this scheme. Additional protections were added to this scheme as well. There is also the more narrow definition of what property can be subject to it in the first place, that is, property of the offender.

**Senator Mitchell:** My first question is perhaps too specific, but we were talking about the trafficking-in-people bill last night. I am interested to know whether that offence would qualify under this bill; and if so, whether it would include all three categories of offenders: those committing the act, those benefiting financially and those involved in destroying people's documentation or creating false documentation.

**Mr. Cotler:** Your question links up with Senator Andreychuk's question to the extent that organized crime activity is becoming more pervasive. It is linking up with all forms of transnational crime, whether it is money laundering with respect to terrorism or with regard to trafficking. We are finding that organized crime is also part of the trafficking of persons in its transnational dimension. To the extent that criminal organizations themselves would be engaged in the trafficking criminality, then yes, this bill would, together with the trafficking bill, be able to get at those criminal organizations.

**Senator Mitchell:** That is for all three categories? You do prioritize the categories here, if you judge the potential penalties: life, 10 years and 5 years.

**Mr. Cotler:** If they are directly engaged in the first category, with regard to the exploitation of the offence, then that would be an implication there.

The main point is what I referred to earlier. You take the definition of a "criminal organization" as set forth in section 2 of the Criminal Code. You then look to the three principles: Criminal organization offences that are set forth in sections 467.11, 467.12 and 467.13 of the Criminal Code. The question then becomes: Are we speaking about participation in the activities of a criminal organization? Are we speaking about committing an offence for a criminal organization? That can catch you in the other parts of the trafficking provisions, if you are engaged in the destruction of

On peut voir que le crime organisé est bien organisé. Il s'infiltre dans les activités et les transactions d'affaires normales de la société. Comment savons-nous si nous ne transigeons pas avec les membres du crime organisé, qui est tentaculaire?

**M. Cotler :** J'ai parlé tout à l'heure de la protection des intérêts des tierces parties qui pourraient être liées aux produits de la criminalité ciblés ainsi que des garanties prévues dans le projet de loi pour offrir des recours aux tierces parties et permettre aux tribunaux d'exercer un pouvoir discrétionnaire pour assurer la protection voulue.

M. Scromeda connaît bien cette question et je pourrais lui demander de vous répondre.

**M. Scromeda :** Je reviendrais à une réponse donnée précédemment parce que la question rejoint à certains égards celle qui avait alors été posée. Craignons-nous qu'il soit possible que d'autres personnes innocentes de toute complicité se fassent confisquer leurs biens? Oui. Il y a des mesures de protection qui existent actuellement qui ont été reconduites dans le nouveau régime et d'autres qui ont été ajoutées. On a aussi restreint la définition des biens qui peuvent être visés par le régime, en les limitant au patrimoine de l'accusé.

**Le sénateur Mitchell :** Ma première question est peut-être trop circonscrite, mais nous parlions du projet de loi sur la traite des personnes hier soir. J'aimerais savoir si cette infraction serait visée par le projet de loi et, si c'est le cas, si elle s'appliquerait aux trois catégories de délinquants : ceux qui commettent le crime, ceux qui en profitent financièrement et ceux qui détruisent les documents d'une personne ou créent de faux documents.

**M. Cotler :** Votre question rejoint celle du sénateur Andreychuk en montrant que le crime organisé est de plus en plus envahissant. Il établit des liens avec toutes les formes de crime transnational, qu'il s'agisse du blanchiment d'argent lié au terrorisme ou à la traite des personnes. Nous constatons que le crime organisé est aussi associé à la traite des personnes à l'échelle transnationale. Dans la mesure où les organisations criminelles s'adonneraient à la traite des personnes, alors oui, le projet de loi pourrait, avec celui sur la traite des personnes, viser ces organisations criminelles.

**Le sénateur Mitchell :** Pour les trois catégories d'infractions? Elles sont classées par ordre d'importance d'après les peines possibles, c'est-à-dire des peines d'emprisonnement à perpétuité, de dix ans et de cinq ans.

**M. Cotler :** S'ils commettent une infraction de la première catégorie, en vue d'exploiter les gens, il y aurait alors une incidence.

L'important, comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est de tenir compte de la définition du terme « organisation criminelle », énoncée à l'article 2 du Code criminel, et de la façon dont les infractions d'organisations criminelles sont définies aux articles 467.11, 467.12 et 467.13 du Code criminel, pour ensuite se demander s'il y a participation aux activités d'une organisation criminelle. L'infraction est-elle commise pour une organisation criminelle? Vous pouvez être visé par les autres infractions sur le trafic si vous détruisez des documents à la demande ou sous la

documents at the behest of or at the direction of a criminal organization or instructing the commission of an offence for a criminal organization. Section 2 provides that other offences can be considered criminal offences if they are indictable and punishable by five years — that takes you clearly into trafficking — and if they are committed for the benefit of at the direction of or in association with a criminal organization. This recognizes the extensive nature of organized criminal activity — that is, the manner in which they are involved in extensive types of criminality — but you will still at all times have to provide that evidentiary connection to a criminal organization. To the extent that you can do so, you can get them under each of the components of the trafficking offences.

**Senator Mitchell:** Does a pattern of criminality have to be premised upon previous convictions for the court to draw that conclusion?

**Mr. Scromeda:** The answer is no. It could be, but we have actually allowed for the pattern of criminality to be proved on a balance of probabilities.

[Translation]

**Senator Rivest:** In the case of seized property belonging to a third party, the burden of proving that these goods were not acquired as a result of criminal activity rest with that third party. Correct?

**Mr. Cotler:** I will try and answer that question. Ultimately, one must present evidence in order to make this charge to which the defendant must respond.

[English]

**Mr. Scromeda:** Yes, with respect to the existing protections and the procedures that we have extended from the existing proceeds-of-crime scheme, it has been recognized that if you want to allege that this is your property and not a criminal's property, and that you are innocent of complicity, there is an onus on you to demonstrate that. However, I would add in respect of the new reverse-onus scheme, we have added additional protections. The judicial discretion for a limit on forfeiture, which the judge can raise of his own motion, is one. In that case, there is no particular onus on a third party. The third party may not even be there.

Going back to the additional limited part of this scheme, from the outset it must be property of the offender. That is something that the Attorney General, the Crown, must demonstrate from the first instance. We have added additional restrictions and protections in this regard, recognizing the potentially broader nature of the forfeiture involved.

[Translation]

**Senator Rivest:** Criminals resort to all kinds of tricks when a close relative is involved. As Senator Andreychuk pointed out, in the real world, criminal activity is becoming increasingly sophisticated. Any citizen runs the risk of being implicated, without his or her knowledge. To make his case, a person will need to call on the services of a lawyer to defend him and to consult legal experts. The burden will be especially heavy,

direction d'une organisation criminelle ou si vous commandez l'exécution d'une infraction pour une organisation criminelle. L'article 2 prévoit que d'autres infractions peuvent être jugées criminelles si elles sont passibles d'une peine de cinq ans — ce qui est clairement de la traite — et si elles ont été commises au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle, ou en association avec elle. On reconnaît ainsi l'étendue des activités du crime organisé — c'est-à-dire qu'il est associé à toutes sortes de crimes — mais il faudra toujours démontrer le lien avec une organisation criminelle. Dans la mesure où on peut le démontrer, chaque infraction liée à la traite des personnes peut être visée.

**Le sénateur Mitchell :** Faut-il qu'il y ait eu d'autres condamnations au préalable pour que le tribunal conclue qu'il s'agit d'activités criminelles répétées?

**M. Scromeda :** Non. Il pourrait en être ainsi, mais il est possible de démontrer qu'il s'agit d'activités criminelles répétées d'après la prépondérance des probabilités.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Lorsqu'il s'agit de biens saisis qui appartiennent à une tierce personne, celle-ci aura le fardeau de la preuve de prouver que ces biens n'ont pas été acquis sur la base d'une activité criminelle?

**M. Cotler :** Je vais tenter de répondre. À la fin du processus, il est nécessaire de démontrer une série de preuves pour arriver à cet élément final auquel le défendeur doit répondre.

[Traduction]

**M. Scromeda :** Oui, pour ce qui est des mesures de protection et des modalités du régime actuel que nous avons conservées, si on allègue que des biens n'ont pas été acquis de façon criminelle et qu'on est innocent de toute complicité, on a le fardeau de le prouver. Cependant, le nouveau régime qui inverse le fardeau de la preuve prévoit des mesures de protection additionnelles. Le pouvoir discrétionnaire des tribunaux de limiter la confiscation en est une. Dans ce cas, la tierce partie n'a pas le fardeau de prouver quoi que ce soit. Elle n'est même pas tenue de se présenter.

Pour revenir aux restrictions ajoutées au régime, il faut, dès le départ, qu'il s'agisse des biens de l'accusé. C'est ce que le procureur général, le ministère public doivent démontrer en partant. Nous avons ajouté des restrictions et des mesures de protection à cet effet, parce que nous étions conscients que la mesure de confiscation pourrait avoir une portée plus étendue.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Lorsqu'il s'agit d'un proche, les criminels ont des trucs. Comme le signalait madame le sénateur Andreychuk, dans la réalité du monde criminalisé, leurs activités deviennent de plus en plus sophistiquées. Alors, n'importe quel citoyen risquera, à son insu, d'être impliqué. Il recourra aux services d'un avocat, il aura à se défendre, à faire la preuve et à consulter des professionnels du droit. C'est une charge

regardless of the merits of the aims being pursued. Everyone is in agreement on that score. An extremely heavy burden will weigh on people.

There will be costs, both legal and economic, incurred by individuals in an effort to mount a defense and extricate themselves from a situation with which they had nothing whatsoever to do. The state will impose a financial, professional and emotional burden on these individuals, not to mention that their reputation will suffer since there will be a trial. I can understand the objectives and precautions you mentioned.

However, there is always a danger that honest citizens will increasingly be implicated in situations that are not clear. In our society, people are deemed innocent. No person is prosecuted unless there are reasonable, probable grounds to believe that he or she committed a crime. A person might have in his or her possession a good that is two or three times removed from a criminal activity.

Can you appreciate our concerns?

**Mr. Cotler:** One must bear in mind that the issue here is not the notion of presumption of innocence. We are merely talking about the consequences of seizing property following a conviction. This is an important point to remember because this entire process rests on this premise.

It is also important to remember that the existing process can also give rise to the same concerns. The new process involves a series of safeguards which include the role of judges and protecting the interests of a third party. I will give my colleagues an opportunity to answer this question.

[English]

**Mr. Cohen:** I wish to point out that the Crown must identify which property it will seek forfeiture on. That particular factor can be an important one because it does provide an opportunity, once you move into the forfeiture stage, for the exercise of professional judgment and discretion. There is a possibility that oppressive circumstances resulting in difficulties for totally third parties could be ameliorated at that stage. There is the other aspect of judicial discretion later on. There is also Legal Aid and other schemes that might have a role to play in attempting to ameliorate some of the worst aspects of what you are concerned about here.

**Senator Joyal:** My question concerns the principles involved in this bill versus other legislation that has been adopted by Parliament, especially in relation to the power that is now given to the Canada Border Services Agency to seize money at the border.

I have listened to you carefully. You have been surgical in establishing all the preconditions for a judge or a court to conclude that the forfeiture should be granted.

particulièrement lourde, quel que soit le mérite des objectifs que l'on poursuit, tout le monde est d'accord à ce sujet. Il s'agit d'une charge extrêmement lourde qu'on va faire porter à des gens.

Il s'agit d'une charge juridique et économique pour essayer de se défendre et de se sortir d'une situation dans laquelle la personne n'avait aucune espèce d'intérêt. L'État va imposer le fardeau financier, professionnel et émotionnel en plus de sa réputation puisqu'il subira un procès. Je comprends les objectifs et les précautions que vous avez indiquées.

Cela risque, toutefois, de placer d'honnêtes citoyens, qui seront de plus en plus nombreux à être impliqués dans une situation incertaine. Selon notre société les gens sont réputés innocents. On ne poursuit pas quelqu'un devant les tribunaux sans avoir des motifs raisonnables et probables de croire qu'il a commis un acte criminel. Cette personne se sera trouvée dans une situation où elle était propriétaire d'un bien quelconque qui s'est avéré, au deuxième ou troisième degré, être relié à une activité criminelle.

Est-ce que vous comprenez les préoccupations que nous pouvons avoir à cet égard?

**M. Cotler :** Il est important de se rappeler qu'on ne parle pas de la notion de présomption d'innocence. On parle simplement des conséquences de la confiscation après conviction. On doit le rappeler puisque c'est un élément particulier et conditionnel à tout ce processus.

Deuxièmement, il faut rappeler que la même inquiétude que vous avez existé maintenant dans le processus actuel. Au sein du nouveau processus, il y a une série de protections qui incluent le rôle des juges et la protection de l'intérêt d'une troisième partie. Je vais donner la chance à mes collègues de répondre à cette question.

[Traduction]

**M. Cohen :** Je tiens à souligner que le ministère public doit indiquer quels biens vont faire l'objet d'une mesure de confiscation. C'est un aspect qui peut être important parce qu'il offre la possibilité d'exercer un jugement et un pouvoir discrétionnaire. Il est possible, à ce stade, d'améliorer la situation qui pourrait être difficile pour des tierces parties. Il y a aussi le pouvoir discrétionnaire des tribunaux, l'aide juridique et d'autres mécanismes qui pourraient jouer un rôle pour aider à améliorer certaines des pires situations qui vous inquiètent.

**Le sénateur Joyal :** Ma question traite des principes de ce projet de loi par rapport à ceux d'autres mesures législatives adoptées par le Parlement, particulièrement en ce qui a trait au pouvoir qui permet maintenant à l'Agence des services frontaliers du Canada de saisir de l'argent à la frontière.

Je vous ai écouté attentivement. Vous avez établi avec une extrême précision toutes les conditions qu'un juge ou un tribunal doit remplir avant d'ordonner la confiscation.

You have mentioned proposed section 6(1), which states that a person must be engaged in a pattern of criminal activity; that the person also must have income that does not support the properties under his or her name; and the elements related to the barriers, such as whether it is in the interests of justice. That is to say, it should not bring justice into disrepute. There are many others that I have been able to identify. Finally, there is the catch-all phrase of proposed subsection (2.04)(d) “any other factor the court considers relevant.” That net is wide open.

Those safeguards that appear reasonable do not seem to exist for persons who try to cross the border on a plane and have cash in their possession seized. Those persons might not be engaged in criminal activities and might not have any charge against them. In such a case, the people would have to be found guilty of a designated offence. Nevertheless, their money is confiscated. The reverse onus occurs in this instance such that it is incumbent upon the individual to establish that the money was acquired legally. That creates a presumption of guilt — that the money was acquired illegally. If individuals are unable to meet that reverse onus, then they will lose the money.

In comparison with the principles and safeguards in other legislation, this bill does not seem to be as coherent. I am not talking about someone who has been deemed a terrorist. Of course, that would be a designated offence under the bill and that person would face the same requirements. Rather, I am talking about the legality of ownership of money for someone who is not engaged in a criminal activity or has no pending guilt recognized in a court.

There is an action in the Federal Court in Toronto by travellers who found themselves in such a position. I do not know whether Justice Canada has filed a defence or a declaration in that case. The system must be coherent when you go to such lengths to try to circumvent the power now given to the court versus what we have given in another regard. Is that legislation in sync with this bill on the basis of the principles that you have established?

**Mr. Cotler:** The main approach that must always be kept in mind, although we may not always appreciate it, is that this entire bill presupposes not simply criminal activity or alleged criminal activity but that a conviction has been secured. In that kind of cross-border situation where a person may be arrested, you cannot move into the proceeds-of-crime dimension until you have secured a conviction. From the point of view of the purpose and framework, as you put it, it is basically the same as the existing scheme, which is that first you must secure the conviction and then you can go after the proceeds of crime, with the safeguards in the existing scheme in the manner that I described as the two approaches.

The only — but important — difference is that it is targeting a genre of offences that is not specifically and expressly targeted in the existing legislation, and that includes a set of safeguards because of the manner in which it was targeting those specific offences — the reverse onus — which does exist in the current legislation. Basically, you have the same principles. You cannot

Vous avez parlé du paragraphe 6(1) du projet de loi qui stipule que l'accusé doit s'être livré à des activités criminelles répétées et que son revenu ne peut justifier de façon raisonnable la valeur de son patrimoine; ainsi que des autres éléments à considérer comme l'intérêt de la justice, c'est-à-dire que la mesure ne doit pas jeter le discrédit sur la justice. Il y a beaucoup d'autres conditions que j'ai pu relever. Enfin, il y a la phrase générale de l'alinéa (2.04)d) du projet de loi qui dit : « tout autre facteur qu'il juge pertinent ». Le filet est grand ouvert.

Ces garanties qui paraissent raisonnables ne semblent pas exister pour les personnes qui veulent traverser la frontière à bord d'un avion et qui se font confisquer de l'argent. Ces personnes pourraient ne pas se livrer à des activités criminelles ni faire l'objet d'une accusation. Il faudrait qu'elles soient reconnues coupables d'une infraction désignée, mais leur argent est tout de même confisqué. Il y a inversion du fardeau de la preuve étant donné qu'il leur appartient d'établir que l'argent a été acquis par des moyens légaux. Il y a présomption de culpabilité, c'est-à-dire qu'on présume que l'argent a été acquis illégalement. Si les gens sont incapables de prouver qu'ils ne sont pas coupables, ils vont perdre leur argent.

Par rapport aux principes et aux mesures de protection prévus dans d'autres mesures législatives, le projet de loi ne semble pas être cohérent. Je ne parle pas de quelqu'un qui est considéré comme un terroriste. Dans son cas, bien sûr, ce serait une infraction désignée en vertu du projet de loi et les mêmes exigences s'appliqueraient. Je parle plutôt de la possession légale d'argent par quelqu'un qui ne se livre pas à des activités criminelles et n'est accusé devant aucun tribunal.

Des poursuites ont été engagées devant la Cour fédérale, à Toronto, par des voyageurs qui se sont trouvés dans une situation pareille. Je ne sais pas si Justice Canada a présenté une défense ou fait une déclaration à ce sujet. Le système doit être cohérent quand on se donne autant de mal pour contourner le pouvoir que possède actuellement le tribunal par rapport à ce qui est permis dans un autre contexte. Est-ce que la loi est en accord avec ce projet de loi pour ce qui est des principes que vous avez établis?

**M. Cotler :** Il faut toujours se rappeler, même si on ne le reconnaît pas toujours, que tout le projet de loi suppose non seulement qu'il y a activité criminelle ou allégation d'activité criminelle, mais qu'il y a déclaration de culpabilité. Si une personne est arrêtée à la frontière, la question des produits de la criminalité ne se pose pas sans déclaration de culpabilité. Pour ce qui est des principes, comme vous dites, ils sont essentiellement les mêmes que dans le régime actuel, c'est-à-dire qu'il faut d'abord que l'accusé soit déclaré coupable avant qu'on puisse confisquer des produits de la criminalité, et il y a les mesures de protection du régime en vigueur comme je l'ai expliqué.

La seule différence, qui est tout de même importante, c'est qu'on cible des infractions qui ne sont pas désignées expressément dans la loi actuelle et qu'on prévoit une série de mesures de protection parce que l'inversion du fardeau de la preuve utilisée pour cibler ces infractions n'existe pas dans la loi en vigueur. Essentiellement, les principes sont les mêmes. On ne peut pas agir

make a move until there has been a conviction, and when you move following a conviction, you have to do it in such a way that you are talking about proceeds of crime in relation to the offence, et cetera, and the evidentiary burden. In the bill we are saying the same thing, but targeting a specific criminal organization offence and specific ill-gotten proceeds of crime that relate to that offence. After you have shown the pattern of criminality or after you have demonstrated the connection between the proceeds and the criminal activity, with all the evidentiary requirements, then the reverse onus kicks in, and not before. When it kicks in, an entire set of safeguards is in place for that purpose.

I do not think it is analogous to the situation of which you spoke in respect of the Canada Border Services Agency. I am not sure which specific legislative framework you referred to in that respect.

**Senator Joyal:** Perhaps your advisers or representatives would be able to identify the case to which I refer. The complainant is from Lebanon and is suing the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in Federal Court in Toronto on the basis that \$40,000 was seized from him. At the time it was reported last spring, your department had not filed a defence. Perhaps one has since been filed. If so, on what basis have you established the principles of the legality of the reverse onus in that context? That would call upon the same principle that is so well articulated in this bill. It is logical and has safeguards, as you noted in response to Senator Milne's question.

In the case of forfeiture of cash at the border, I do not see the same kinds of safeguards and logical principles that you have applied in this bill. If we are to establish that kind of pattern in our legislation in respect of forfeiture of the proceeds of crime, then the system must be coherent in its various incarnations or contexts. I do not know if my question is pointed.

**Mr. Cotler:** It is so pointed, Senator Joyal, that I cannot answer. In other words, I am not able to comment on an existing case before the courts, as you can appreciate. However, I never like to leave it at that. Let me take it back to the more general principles. Since I made comment on that in light of some of those general principles, I would ask Mr. Cohen to respond. He is similarly unable to respond to the particular case, but he may respond to the particular issues that might arise from that Canada Border Services Agency seizure situation.

**Mr. Cohen:** I know this will not be completely satisfactory to you, senator, but to deal with coherence when one talks about a scheme of forfeiture, either under the Criminal Code or in other contexts, requires a comparison of equal things. In some cases, it becomes necessary to create a distinction. I believe that in this particular area it is not so much the fact that we are dealing with organized crime, but rather that we are dealing with the exposure of a particular individual to the loss of all of that individual's assets or property.

sans déclaration de culpabilité et, quand on le fait, les produits de la criminalité doivent être liés à l'infraction et à la preuve. Le projet de loi dit la même chose, mais cible une infraction d'organisation criminelle précise et les biens mal acquis liés à l'infraction. Ce n'est que lorsqu'il a été prouvé qu'il y a activités criminelles répétées ou qu'on a démontré le lien entre les produits de la criminalité et ces activités criminelles, en fournissant toutes les preuves demandées, que l'inversion du fardeau de la preuve s'applique, et pas avant. Quand elle s'applique, toute une série de mesures de protection ont été prévues.

Je ne crois pas que la situation s'apparente à ce dont vous avez parlé à propos de l'Agence des services frontaliers du Canada. Je ne sais pas à quel cadre législatif particulier vous faites allusion.

**Le sénateur Joyal :** Vos conseillers ou vos représentants peuvent peut-être trouver ce dont je parle. Le plaignant vient du Liban et poursuit le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile devant la Cour fédérale, à Toronto, parce qu'une somme de 40 000 \$ lui a été confisquée. Quand l'affaire a été rendue publique le printemps dernier, votre ministère n'avait pas présenté de défense. Il l'a peut-être fait depuis. Si c'est le cas, sur quelle base avez-vous établi les principes de la légalité de l'inversion du fardeau de la preuve dans ce contexte? Ce serait le même principe que celui qui est si bien énoncé dans le projet de loi à l'étude. Il est logique et il prévoit des mesures de protection, comme vous l'avez indiqué dans votre réponse à la question du sénateur Milne.

Dans le cas de la confiscation d'argent à la frontière, je ne vois pas les mêmes mesures de protection et principes que vous avez appliqués dans le projet de loi. Si on veut établir un cadre de cette nature dans nos lois concernant la confiscation des produits de la criminalité, le système doit être cohérent dans toutes les mesures législatives. Je ne sais pas si ma question est difficile.

**M. Cotler :** Elle est l'est tellement, sénateur Joyal, que je ne peux pas vous répondre. Comme vous le savez, je ne peux pas commenter une cause qui est devant les tribunaux. Cependant, comme je n'aime jamais m'en tenir à cela, permettez-moi de revenir aux principes plus généraux et de demander à M. Cohen de répondre. Il ne peut pas plus que moi faire référence à la cause qui est devant les tribunaux, mais il peut parler des problèmes particuliers qui pourraient survenir dans le cas d'une confiscation par l'Agence des services frontaliers du Canada.

**M. Cohen :** Je sais que ma réponse ne vous satisfera pas complètement, sénateur, mais je dois dire que, pour déterminer la cohérence d'un régime de confiscation, que ce soit dans le Code criminel ou dans un autre contexte, il faut comparer des choses comparables. Dans certains cas, il est nécessaire d'établir une distinction. Dans le cas qui nous occupe, je crois que ce n'est pas tellement la question du crime organisé qui est en cause ici que le risque qu'encourt une personne de perdre tous ses biens ou son patrimoine.

The reach of the scheme or the procedure can be, in some cases, devastating, and we set up the safeguards to try to make it possible to alleviate disproportionality or excess and give the individual an opportunity to respond and so forth.

The questions you raise in relation to regulation of the border have to be rationalized in their own context and, perhaps, against the ordinary scheme of forfeiture under the Criminal Code. It may be that you in your wisdom decide that there may be a need for adjustments, but that is the nature of the process in which we all engage. Perhaps even the case you mention, senator, may result, if a court is so minded, in other adjustments as well.

**Senator Joyal:** Could you check and tell me if the department has filed a defence in that case? I do not want you to pronounce upon the merit of the case, but do you have any information on whether your department has filed a defence? If so, there is no doubt that the principles of the proposed legislation would be argued in the defence of the department on the basis that you mentioned this morning.

**Mr. Cotler:** In this instance, you mentioned the Minister of Public Safety, and of course it is in that bailiwick. I may have shared this joke with you before, but it is not unrelated. When you teach law, you get all the cases, *X v. the Attorney General Canada*. I say that I now take these things personally. There are so many cases in both the civil and criminal realm. That is why there is the delegated authority that engages in these cases.

I will ask Mr. Scromeda to answer. I am sure this is an issue of fact on which we could probably advise you.

**Mr. Scromeda:** The answer is that I do not know. That case is outside our realm. I deal mostly with the criminal aspect, and we are not talking about a criminal case there. Certainly, if the AG Canada is defending it, then there are others, presumably, within the department who could respond. We cannot comment on the case. If a defence has been filed, it would normally be a matter of public record.

**Senator Joyal:** That is why I am asking.

**Mr. Scromeda:** I do not have it with me, nor do I know if one has been filed. If it has, it can be obtained.

**Mr. Cotler:** We will seek to provide you with the information on whether we have filed a defence after this hearing. I have only just heard of this case now.

**Senator Joyal:** I think Mr. Cohen has stated the principles well. If the department establishes in this bill a system whereby the principles are well stated and the parameters well defined, it seems to me that in another statute of the same Parliament that carries some important penalties and forfeiture, the same kind of precautionary approach would find its expression.

**Mr. Cotler:** I see your point. You have exactly touched on it. This bill, in the course of targeting criminal organizations and drug-related crimes and getting at the ill-gotten gains, is organized around the precautionary principle, which is why I went through

La portée du régime ou de la mesure peut parfois être dévastatrice, et nous avons prévu des mesures de protection pour essayer d'en atténuer le caractère disproportionnel ou excessif et offrir à la personne la possibilité de se défendre.

Les questions que vous soulevez à propos du contrôle frontalier doivent être examinées dans leur contexte et, peut-être, par rapport au régime normal de confiscation prévu dans le Code criminel. Vous pouvez peut-être, dans votre sagesse, décider que des modifications sont nécessaires, mais c'est la nature du processus qui existe. Peut-être que même le cas dont vous parlez, monsieur le sénateur, pourra entraîner, si le tribunal en décide ainsi, d'autres modifications.

**Le sénateur Joyal :** Pouvez-vous me dire si le ministère a présenté une défense dans cette affaire? Je ne vous demande pas de vous prononcer sur son bien-fondé, mais pouvez-vous m'indiquer si votre ministère a présenté une défense? S'il l'a fait, il est certain qu'il va avoir discuté des principes du projet de loi en fonction de ce que vous avez dit ce matin.

**M. Cotler :** Vous avez dit que, dans ce cas, les poursuites avaient été engagées contre le ministre de la Sécurité publique, et c'est bien sûr de son ressort. Je vous ai peut-être déjà raconté cette blague, mais ce n'est pas sans rapport. Quand on enseigne le droit, on examine toutes ces causes de *X c. le procureur général du Canada*, et aujourd'hui, je dois dire que je me sens visé. Il y a tellement de causes au civil comme au criminel. C'est pourquoi la délégation de pouvoir existe dans ces cas.

Je vais demander à M. Scromeda de répondre. Je ne suis pas certain que c'est une information que nous pouvons vous donner.

**M. Scromeda :** Je ne sais pas. Cette affaire ne relève pas de notre compétence. Je m'occupe surtout des affaires criminelles, et il ne s'agit pas d'une cause criminelle. Si elle est défendue par VG Canada, d'autres, probablement au sein de ce bureau, pourraient vous répondre. Nous ne pouvons pas faire de commentaires là-dessus. Si une défense a été présentée, ce serait normalement du domaine public.

**Le sénateur Joyal :** C'est la raison pour laquelle je pose la question.

**M. Scromeda :** Je n'ai pas cette information et je ne sais pas si une défense a été présentée. Si c'est le cas, on peut le savoir.

**M. Cotler :** Nous allons essayer de savoir pour vous si une défense a été présentée après la réunion. C'est la première fois que j'en entends parler.

**Le sénateur Joyal :** Je trouve que M. Cohen a bien énoncé les principes. Si le ministère établit, dans ce projet de loi, un régime avec des principes bien énoncés et des paramètres bien définis, il me semble que les mêmes principes de précaution devraient être affirmés dans une autre loi adoptée par le même Parlement pour prévoir des sanctions et des mesures de confiscation importantes.

**M. Cotler :** Je comprends. Vous avez tout à fait raison. Le projet de loi, sur les organisations criminelles, les crimes liés à la drogue et les biens mal acquis, se fonde sur le principe de précaution, et c'est pourquoi j'ai expliqué tous les éléments qu'il

all the elements that have to be satisfied for the purposes, post-conviction, of engaging in forfeiture. What are the various evidentiary thresholds that have to be satisfied and the like? That is really the precautionary principle, which includes Charter-related protections in particular.

**The Chairman:** Thank you for the information you have given us this morning, gentlemen. We have had a very good meeting with the three of you.

If you do not mind, we will proceed with the bill, honourable senators.

**Mr. Cotler:** Before we leave, Madam Chair, since this is my last appearance before this committee, and I am not sure in what configuration I will be returning post-election, I want to thank senators for their dedicated work.

*[Translation]*

I want to thank you for your commitment to the job. As I said, this is a case in process. I appreciate the significant contribution of the Senate to this undertaking.

*[English]*

You make the work of the Senate as a chamber of sober second thought not only exemplary, but valuable in every respect. We in the other chamber certainly appreciate it.

**The Chairman:** Thank you for your cooperation.

Honourable senators, is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-53?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

faut respecter, comme la déclaration de culpabilité, pour ordonner la confiscation. Quelles sont les diverses preuves à présenter, par exemple? Il s'agit vraiment du principe de précaution, qui comprend les mesures de protection liées à la Charte.

**La présidente :** Merci des informations que vous nous avez transmises ce matin, messieurs. Notre rencontre avec vous trois a été très intéressante.

Si vous n'avez pas d'objection, nous allons procéder à l'étude article par article du projet de loi, honorables sénateurs.

**M. Cotler :** Avant de partir, madame la présidente, étant donné que c'est ma dernière comparution devant votre comité, et comme je ne sais pas quel rôle j'occuperai après les élections, je tiens à remercier les sénateurs de leur travail assidu.

*[Français]*

Je voudrais vous remercier pour votre engagement. Comme je l'ai dit, c'est un cas d'étude. J'apprécie la contribution significative et importante du Sénat.

*[Traduction]*

Vous rendez le travail de la chambre de réflexion qu'est le Sénat non seulement exemplaire, mais précieux à tous les égards. Nous, de l'autre endroit, vous en remercions.

**La présidente :** Merci de votre collaboration.

Honorables sénateurs, voulez-vous que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-53?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** L'étude du titre est-elle reportée?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 11 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 12 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 13 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 14 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 15 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 16 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Agreed. Is it agreed that I report this bill without amendment to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you very much. This is an unusual way of dealing with our bills, and we do not do it often. I hope we will not have to do it again.

I thank all the members of the committee for your full cooperation. I also thank the people who did the translation, the stenographers, the personnel on the console, the pages, the people from the Library of Parliament for the great help they have been giving us, and Adam Thompson for always being there when we need him. Enjoy the time you will have ahead of you.

The committee adjourned.

**La présidente :** Adopté. L'article 9 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 10 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 11 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 12 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 13 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 14 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 15 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. L'article 16 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. Le titre est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. Le projet de loi est-il adopté sans amendement?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Adopté. Puis-je faire rapport du projet de loi sans amendement au Sénat?

**Des voix :** Oui.

**La présidente :** Merci beaucoup. Nous n'avons pas l'habitude d'examiner les projets de loi de cette façon, et j'espère que nous n'aurons plus à le refaire.

Je remercie tous les membres du comité de leur entière collaboration. Je veux également remercier les interprètes, les sténographes, le personnel du pupitre, les pages et les employés de la Bibliothèque du Parlement de l'aide précieuse qu'ils nous ont apportée, ainsi qu'Adam Thompson d'être toujours là quand nous avons besoin de lui. Profitez du temps que vous aurez à votre disposition.

La séance est levée.



ursday, November 24, 2005

partment of Justice Canada:

Shawn Scromeda, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law  
Section.

Le jeudi 24 novembre 2005

Ministère de la Justice Canada :

Shawn Scromeda, avocat, Section de la politique en matière de droit  
pénal;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la  
personne.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Wednesday, November 23, 2005 and Thursday, November 24, 2005**

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and  
Attorney General of Canada

#### WITNESSES

**Thursday, November 3, 2005**

*Department of Justice Canada:*

Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Bill Bartlett, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

*National Defence:*

Colonel Dominic McAlea, Deputy Judge Advocate General/  
Military Justice and Administrative Law.

**Wednesday, November 23, 2005**

*Department of Justice Canada:*

Carole Morency, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

**Le mercredi 23 novembre 2005 et le jeudi 24 novembre 2005**

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et  
procureur général du Canada

#### TÉMOINS

**Le jeudi 3 novembre 2005**

*Ministère de la Justice Canada :*

Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit  
pénal;

Bill Bartlett, avocat-conseil, Section de la politique en matière de  
droit pénal.

*Défense nationale :*

Colonel Dominic McAlea, juge-avocat général adjoint/Justice  
militaire et droit administratif.

**Le mercredi 23 novembre 2005**

*Ministère de la Justice Canada :*

Carole Morency, avocate-conseil, Section de la politique en matière  
de droit pénal.

*(Suite à la page précédente)*



18850